POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Más Oportunidades y Mejor Calidad de Vida



Gobierno de Chile

Documento Propuesta Nov. 2016
Revisado y aprobado por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio

Chile valora, reconoce y promueve su ruralidad como una cualidad distintiva, imprescindible, y perdurable del país, integrando la rica diversidad de los territorios rurales al desarrollo sustentable, fomentado mayores oportunidades y mejor calidad de vida para sus habitantes, a través de un enfoque contemporáneo, robusto e inclusivo de los distintos segmentos que componen la ruralidad, lo cual permite enfrentar con solidez y confianza los desafíos económicos, sociales y ambientales que plantea el siglo XXI. De este modo lo rural, contenido en la diversidad y potencialidad de su patrimonio natural y cultural, es fuente de identidad y legado intergeneracional.



Índice

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Elaboración del Documento

La presente Política Nacional de Desarrollo Rural fue elaborada por un Comité Interministerial, coordinado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y con la participación de los ministerios de Agricultura, de Economía, Fomento y Turismo, de Energía, de Obras Públicas, del Medio Ambiente y de Vivienda y Urbanismo. El proceso de elaboración, iniciado en el segundo semestre del año 2012, tuvo como resultado un documento de Política Nacional de Desarrollo Rural dado a conocer a fines del gobierno recién pasado.[1] Asumidas las nuevas autoridades, y dada la importancia de impulsar un desarrollo cohesionado, inclusivo y sustentable de los territorios rurales del país, se definió la necesidad de revisión y actualización de dicho documento con el propósito de orientarlo en el marco de la agenda de descentralización, en cuanto contexto institucional necesario para su implementación, y de su adecuación en concordancia con los ejes del Programa de la Presidenta Michelle Bachelet vinculados al ámbito rural, entre ellos, la definición de la Política Nacional para los Recursos Hídricos; la propuesta de modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional (LOCGAR); la presentación de la Política Energética de Chile (Energía 2050) y su Hoja de Ruta, la publicación del nuevo Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena, en virtud del Convenio N° 169, y la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Debe destacarse que la agenda de descentralización se enmarca en un amplio acuerdo sobre la necesidad de que el país cuente con una política consistente y multisectorial en materia de desarrollo regional, que considere la especificidad de cada región y donde las soluciones a los problemas sean definidas según prioridades locales. Ello, no sólo como un acto de justicia con las personas, sino también como una apuesta ética para asegurar criterios de equidad para la dignidad y calidad de vida de los habitantes rurales del país. Al mismo tiempo, el proceso de descentralización se visualiza como una condición necesaria para un crecimiento económico armónico del país, requiriendo que el desarrollo productivo de cada región y comuna prospere, y asumiendo al territorio rural como un potencial de desarrollo multisectorial de agregación y encadenamientos de valor.

---

[1] La Política Nacional de Desarrollo Rural fue aprobada por el Comité de Ministros de la Ciudad y Territorio en sesión de fecha 19 de febrero de 2014. Posteriormente, a través del GAB. PRES N° 002 del 28 de Febrero de 2014, el Presidente de la República imparte instrucciones a todos los ministerios públicos sobre su implementación.

El proceso de elaboración de la Política contó, además, con la colaboración de los Intendentes y Gobiernos Regionales del país, de representantes de universidades y organismos de investigación, de un grupo de expertos, y de representantes de organizaciones campesinas y de la sociedad civil de carácter regional y local. Complementariamente y a nivel internacional, se debe destacar el aporte del documento "Estudios de Política Rural de la OCDE –Chile 2016"[2] solicitado por SUBDERE a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Las actividades desarrolladas por ambos equipos (OCDE y Comité Interministerial), se desarrollaron en forma paralela e integrada de manera de nutrir el proceso de formulación de la Política. El Estudio se transformó en un diagnóstico acabado del sector y en un referente para las propuestas de esta Política.

Una vez finalizado el proceso de actualización, para la aprobación y el posterior envío a la Presidenta de la República de la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Rural, en el año 2016 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, como coordinadora del Comité que elaboró y actualizó la propuesta, ha solicitado a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), su revisión y sanción.[3]

1.2. Hallazgos y recomendaciones de la OCDE sobre políticas rurales para Chile

El Estudio OCDE (2014) resume la evaluación y recomendaciones sobre políticas rurales para el país de la siguiente manera: *"En las últimas décadas Chile ha experimentado un crecimiento económico significativo, como resultado de las reformas democráticas y de una mayor apertura económica a los mercados globales. Mucho de este crecimiento económico ha surgido de la habilidad de las empresas extractivas y los procesadores de primera etapa de estos recursos. Estas industrias, esencialmente rurales, apoyan el desarrollo urbano y los esfuerzos del Gobierno por mejorar las condiciones sociales de los chilenos. Sin embargo, la habilidad del Gobierno para garantizar un crecimiento adicional en las industrias primarias y para proporcionar una mejor calidad de vida en todas las partes del todo el territorio nacional se ve limitada por la falta de una política nacional amplia para el desarrollo rural.*" Este párrafo, que es parte del resumen de la Evaluación y Recomendaciones del documento, subraya el énfasis de todo el documento en cuanto a la menor focalización y/o desbalance en la atención de servicios básicos en las áreas rurales versus las urbanas. Esto, reconociendo los importantes avances de Chile en comparación a países de la Región, pero marcando contrastes con los países de la OCDE.

---

2 Originalmente publicado por la OCDE en idioma inglés, en el año 2014, bajo el título: *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*.

3 Decreto 34, del 18 de Junio de 2015, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), donde se establece en su artículo 6° la tarea de proponer al/a la Presidente/a de la República las políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural.
La Comisión Interministerial, es presidida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y además lo integran los Ministerios de Obras Públicas; Transportes y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Medio Ambiente; Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Minería; Desarrollo Social; Energía; Secretaría General de la Presidencia; y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

El estudio también se refiere a la subestimación de lo rural, en cuanto a su población y sus actividades económicas, "*Un problema significativo es el actual enfoque para definir lo rural, que subestima seriamente la proporción de la población y la actividad económica que se da en las áreas rurales.*". En cuanto a la actividad económica menciona que la mirada moderna del desarrollo rural va más allá de la actividad agrícola, con lo que plantea el desacople de la política de desarrollo rural con la política de desarrollo agrícola.

Otro elemento relevante que propone la OCDE se refiere a la consideración de distintas categorías de territorios: rurales, intermedios y urbanos. "*En una democracia industrial moderna, las regiones rurales deberían tener un importante rol en su complementariedad con las regiones urbanas. Esto significa que la vía de desarrollo para la mayoría de las regiones rurales no es que se conviertan en una metrópolis urbana, sino que sean, para los mercados nacionales e internacionales, proveedoras de bienes y servicios que se producen mejor en un entorno rural. Sin embargo, el rol de las regiones rurales evoluciona junto con la del conjunto de la economía nacional a través de las diferentes etapas de desarrollo. Por esta razón, es importante comprender los diferentes tipos de territorios rurales.*" La importancia de considerar los territorios intermedios en la mirada de la política rural es que permite la mayor integración de la producción primaria con sus servicios y factores de producción (incluido el recurso humano), así como la agregación de valor de la producción primaria como forma de escalar en las cadenas de valor. Asimismo, el equilibrio entre urbanidad y ruralidad dentro de un territorio es importante para propiciar patrones de movilidad sostenible, puesto que en la medida que mientras más cerca de la urbe se produzcan los bienes de los que ésta se sirve, menos costosos será el transporte de estos bienes, con los consiguientes beneficios asociados a emisiones de contaminantes y consumo energético, entre otros.

La evaluación y recomendaciones de la OCDE concluyen señalando que "*la aplicación de un enfoque más moderno para la política rural, basado en principios adoptados por los miembros de la OCDE, puede permitir a Chile aprovechar mejor sus fortalezas históricas. Este enfoque requiere tanto una nueva definición de lo rural, como también una perspectiva alternativa del rol de la política rural. Dicho enfoque debe ser centrado en inversiones y en reestructurar la manera en que las políticas gubernamentales son elaboradas e implementadas para sacarle mayor partido al potencial subutilizado y en relación con este último punto, Chile debería considerar adaptar el actual marco político regional, delegando responsabilidades y recursos a nivel local y mejorando la integración de las políticas urbanas y rurales para facilitar una mejor coordinación."*

La evaluación y recomendaciones señaladas se fundamentan en tres principales hallazgos; el primero de ellos dice relación a que la actual definición de "rural" ya no refleja las realidades económicas de Chile. El documento OCDE reconoce que "*en las últimas décadas, Chile ha experimentado un crecimiento económico y un progreso social significativos. Una gran parte del ingreso nacional y de las exportaciones está asociada al sector primario, en particular a la minería, pero también a la agricultura, a la actividad forestal y a la pesca. Sin embargo, se ha puesto poca atención en proporcionar un contexto más favorable para estas industrias a nivel regional. La peculiar geografía de Chile hace que las actividades económicas y los patrones de asentamiento se concentren*

en unas pocas áreas geográficas, contribuyendo a que existan muy altos niveles de desigualdad entre las regiones. Más de la mitad de las regiones chilenas con altos grados de ruralidad registran un PIB per cápita inferior al 75% del promedio nacional. Para resolver este problema, es necesario cambiar el enfoque actual de la política rural, que lleva a que las regiones rezagadas dependan de programas sociales y políticas agrícolas o de otros sectores, remplazándolo por un programa más amplio e integral de desarrollo rural. Además, la actual definición de las áreas rurales en Chile no es adecuada a una economía rural moderna En la economía rural moderna cobran importancia consideraciones como el reconocimiento del peso de las interacciones entre lo urbano y lo rural, la necesidad de diferenciar los distintos tipos de áreas rurales así como, su corolario reconocimiento y definición de los múltiples tipos de áreas rurales."

El segundo hallazgo significativo constata que "*Chile tiene un programa rural pero carece de una política rural explicita y formal, como las que comúnmente existen en otros países de la OCDE; es decir, no existe un enfoque territorial integral para el desarrollo de las regiones rurales del país. En contraste, tiene una serie de políticas sectoriales para aquellas actividades que más comúnmente desarrolladas en las áreas rurales, principalmente actividades basadas en la extracción de recursos naturales y en la agricultura, así como algunas medidas específicas para la prestación de servicios públicos en áreas rurales. No existe una acción coordinada en las áreas rurales centrada sobre las necesidades de las comunidades rurales desde la perspectiva del desarrollo sostenible – garantizando que las áreas rurales puedan continuar ofreciendo riqueza a la vez que busquen lograr su sostenibilidad general. Más aun, dado el énfasis del enfoque actual, que asocia lo rural con áreas rezagadas, las políticas rurales en práctica hacen particular hincapié en proporcionar subsidios a aquellos que estén desfavorecidos, no con el objetivo de que usen ese apoyo para mejorar su condición, sino más bien buscando una mayor cohesión social."*

El tercer y significativo hallazgo apunta a la limitada autonomía de los gobiernos sub nacionales. El documento de OCDE indica que "*Chile tiene un gobierno altamente centralizado, en el que la mayoría del diseño y de la implementación de las políticas se definen desde el estado central. En este contexto, las políticas de desarrollo rural han sido diseñadas con un enfoque desde arriba hacia abajo, a veces sin la debida consideración de las particularidades, prioridades y realidades territoriales. La gran cantidad de actores públicos nacionales involucrados en el desarrollo rural genera un alto grado de fragmentación institucional, lo que tiene como resultado la superposición de programas y fallos de coordinación en las políticas rurales. Si bien Chile ha creado una serie de comités interministeriales para lidiar con los desafíos y problemas transversales en las áreas rurales, es necesario integrar mejor las políticas de desarrollo rural para asegurar el aprovechamiento de potenciales rentabilidades a través de la complementariedad y evitar resultados contraproducentes. La limitada capacidad fiscal de los gobiernos municipales limita su capacidad de ejercer cualquier responsabilidad que les haya sido delegada. En este contexto, es importante que a dichos gobiernos se les vean transferidos recursos a la vez que una mayor delegación de atribuciones.*"

1.3. ¿Por qué una Política de Desarrollo Rural?

Chile es un país con una amplia variedad de paisajes y climas que reflejan la diversidad de quienes lo habitan. Las particulares características de su geografía han influido decisivamente en los patrones de asentamiento de su población y en su actividad económica, generando una heterogeneidad de áreas rurales con características y retos variados.

El país está enfrentando un proceso de transformación estructural y de modernización que está cambiando rápidamente la realidad en las áreas rurales y urbanas, así como la relación entre éstas. Las oportunidades de los espacios rurales están vinculadas a la integración territorial, al conjunto de actividades diversas y su interacción armónica con los centros poblados.

Por su parte, los diversos espacios rurales enfrentan desafíos diversos tales como: la lejanía a los grandes mercados y centros internacionales; la migración de la población hacia centros urbanos; la falta de masa crítica para economías de escala; los patrones comerciales cambiantes para las materias primas; las dificultades para atraer inversión; el débil suministro de servicios públicos; la falta de diversificación económica; (OCDE, 2009)[4] y la débil valoración del patrimonio cultural y natural.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, la realidad rural exige una aproximación que le sea propia y que además supere el tradicional enfoque sectorial; ello es un consenso ampliamente compartido. Si bien el consenso no es nuevo, es materia reciente la formulación de políticas nacionales de carácter territorial; está aprobada la Política Nacional de Desarrollo Urbano, se presenta aquí la Política Nacional de Desarrollo Rural, y se encuentra en elaboración la Política Nacional de Ordenamiento Territorial por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. Estas políticas nacionales conformarán un conjunto de lineamientos estratégicos orientadores del accionar público, para avanzar hacia un desarrollo territorial armónico del país, que promueva el bienestar de todos sus habitantes, sin que sea una barrera el lugar geográfico donde habiten.

El país enfrenta desafíos importantes para dar respuesta a las legítimas demandas de profundización y transformación en el ámbito económico, social, cultural y ambiental. Es importante entender también, que esta Política se elabora e implementa en un escenario dinámico, de cambios en diversas áreas -descentralización, desarrollo endógeno, pueblos indígenas, energía y recursos hídricos, entre otras-, que induce a una mirada flexible sobre los lineamientos estratégicos que presenta.

La Política Nacional de Desarrollo Rural asume y se orienta a enfrentar estos nuevos desafíos de un escenario dinámico, identificando elementos de diagnóstico que justifican su elaboración, los que se enumeran a continuación.

1.3.1. Cambio en las dinámicas socioeconómicas y territoriales

Chile es más rural de lo que se piensa; lo rural no está desapareciendo, lo que ha sucedido es que ha sido tradicionalmente subvaluado tanto en su dimensión como en su

[4] OCDE (2009) OECD Territorial Reviews, Chile. Paris ©2009 OCDE.

potencial de desarrollo país. Para ilustrar lo anterior, se puede destacar la relevancia política del territorio rural: en términos espaciales, representa más del 90% del territorio nacional; del total de comunas del país y según criterio OCDE,[5] 198 comunas son rurales y 54 mixtas, representando un 57% y 17% respectivamente (ver Anexo. Figura N°1); y, según datos del INE 2002, 8 de las 15 Regiones tienen porcentajes de población rural superiores al 15%.

Lo rural ha estado vinculado a una visión tradicional generada a partir del concepto mismo de desarrollo y que asociaba la noción de progreso con una dirección unívoca de cambios que iban desde lo rural hacia lo urbano, de la agricultura a la industria, del campo a la ciudad, de lo tradicional a lo moderno, de lo "atrasado a lo próspero". Se llegó a considerar que un país podía ser catalogado como más desarrollado mientras mayor fuera la proporción de población que vive en las áreas urbanas. Hoy podemos constatar que el "desarrollo" y lo "moderno" no es sólo potestad de lo urbano; el desarrollo de sectores productivos no convencionales, altamente intensivos en capital, en tecnología de punta e innovación se encuentra en lo rural.

Por otra parte, los vínculos entre las áreas urbanas y rurales exigen dejar atrás la tradicional visión normativa dicotómica de urbano-rural. La constatación de flujos continuos de personas, bienes y servicios que transitan desde zonas rurales hacia zonas urbanas y viceversa, no solo hace difusos y más difícil de establecer los límites tradicionales entre lo urbano y lo rural, sino que dan cuenta de un mundo mucho más complejo en los espacios rurales.

1.3.2. Diversificación económica

En el ámbito económico, el aporte de las zonas rurales a la economía nacional ha estado vinculado fuertemente al desarrollo y expansión de actividades mineras, pesqueras, agropecuarias y forestales, las cuales hasta hoy constituyen pilares de nuestra economía. Sin embargo han ocurrido cambios que exigen asumir un nuevo enfoque: se modifica la estructura y composición de estos sectores en sus aportes al PIB (entre otras dimensiones); en el caso de la agricultura, comienza a observarse una mayor mecanización de fases o procesos donde, si bien la agricultura sigue siendo una actividad económica importante, no es la única y pierde "atractivo" como fuente de empleo; y la matriz productiva clásica de la ruralidad se diversifica a actividades no convencionales como la generación de energía, y el turismo asociado a la cultura y los recursos naturales.

Lo agrícola parece ir desacoplándose de lo rural. Esto se daría como consecuencia del avance en la modernización en lo agrícola, articulando lo rural con lo industrial urbano al pasar de una mirada desde la oferta, a una mirada desde la demanda, profundizado

[5] El informe de la OCDE *Rural Policy Reviews: Chile 2014* expone dos metodologías alternativas para delimitar las áreas rurales del país; la primera construida sobre la metodología de Áreas Urbanas Funcionales (en inglés FUA), que define siete tipo de áreas, una urbana y las restantes seis rurales. Sin embargo la desestima como alternativa viable de utilizar en el corto plazo, dado que requiere el acceso de información muy detallada de población por kilómetro cuadrado. La segunda alternativa, la Metodología OCDE extendida en sub-comunas combinados con información FUA, más fácil de construir y con menores requerimientos de información detallada, también se construye sobre la base de la metodología de áreas funcionales. Su versión simplificada, que se adopta en esta Política como un punto de partida debido a la disponibilidad de información, clasifica las comunas según densidad a partir de 150 habitantes por km cuadrado. Indica que en una etapa posterior, a esta versión simplificada se le puede adicionar el criterio de distancia de viaje, lo que definiría también siete tipo de áreas, donde una es urbana y las restantes con algunos elementos de ruralidad. Mayor información sobre las alternativas metodológicas propuestas se pueden revisar en el Acápite "Una propuesta de revisión de la definición rural de Chile", del Capítulo 1 "Perfil del Chile Rural", del documento OCDE.

además por la globalización con lo que ese mismo proceso se conecta también con las ventajas comparativas a nivel internacional. En lo concreto, y "*desde una perspectiva macroeconómica, la agricultura chilena ha presentado una significativa evolución en los últimos años, incrementando el PIB sectorial, las exportaciones silvo-agropecuarias y los ingresos de sus trabajadores. Sin embargo, se observa una disminución en el número y participación de los hogares agrícolas con residencia en zonas rurales, lo que contrasta con el crecimiento de los hogares dependientes del ingreso autónomo del sector comercio, que incrementan en más de dos veces el número de familias en igual zona de residencia, entre los años 2000 y 2011. El menor número de hogares dependientes del ingreso autónomo proveniente del sector agrícola, de igual manera, se asocia a la tendencia presentada en los últimos 24 años en Latinoamérica, respecto a la menor generación de empleo en zonas rurales por parte de este sector. Esta realidad permite concluir que el diseño de políticas públicas, tendientes a mejorar la calidad de vida de los hogares rurales, deberá considerar que la asociación directa entre la residencia rural y la dependencia económica de la actividad agrícola, es menor que la presentada en décadas pasadas.*"[6]

1.3.3. Inequidad territorial

La ausencia de políticas nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial ha contribuido, entre otros factores, a generar un crecimiento desequilibrado en el territorio nacional, determinando un acceso desigual de la población a los bienes y servicios públicos, generando situaciones de rezago territorial y social, con un desaprovechamiento de potencialidades y oportunidades para lograr un desarrollo con inclusión social.

La realidad constata que, a pesar de todos los esfuerzos de política pública desde los diferentes sectores y orientados a estos espacios, los territorios rurales del país siguen manteniendo índices de desarrollo menos favorables que los territorios urbanos y, por otra parte, se están desaprovechando diversas potencialidades orientadas a lograr un desarrollo territorial más equilibrado, sobre la base del despliegue y fomento de mejores oportunidades desarrollo económico, laboral y social basadas en un adecuado reconocimiento y desarrollo de las diversas relaciones funcionales de los sistemas rural – urbanos existentes en el país.

1.3.4. Desafíos ambientales

Es preciso reconocer los ecosistemas y el patrimonio natural como componentes irremplazables del desarrollo sustentable del país y del bienestar de su población y, además, como aspectos esenciales, distintivos y constitutivos de lo rural. En tal sentido, es necesario, desacoplar desarrollo y crecimiento económico de la generación de impactos negativos sobre los sistemas naturales. En el actual escenario, donde las problemáticas ambientales globales y locales imponen crecientes desafíos a la ciencia, a la técnica, y las propias prácticas productivas y de gestión a nivel territorial y a las políticas públicas, es del todo pertinente inducir un círculo virtuoso entre el crecimiento y el desarrollo de

[6] Soto Núñez, Sergio; agosto 2014, Dinámica Económica de los Hogares Agrícolas en Chile; Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura, Santiago, Chile. http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1407787598Hogaresagr%C3%ADcolas2014.pdf

actividades económicas, por una parte, y la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, por otra, asumiendo, al mismo tiempo, la restauración de ecosistemas y patrimonio natural degradados.

Además, en el contexto de cambio climático global, que ya está afectando a nuestro país, es menester impulsar una gestión sustentable del territorio, protegiendo el patrimonio natural, el funcionamiento de los ecosistemas y los servicios que ellos procuran a la sociedad. Por su parte, por los efectos del cambio climático, en el país se está presentando un fenómeno de escasez hídrica con eventos de sequías cada vez más recurrentes que están impactando fuertemente en las zonas rurales. El resguardo de estos componentes constituye uno de los desafíos para morigerar los impactos negativos del fenómeno climático y para atenuar o prevenir las consecuencias de desastres naturales sobre las comunidades y la infraestructura.

1.3.5. Fragmentación de las políticas

A pesar de todos los esfuerzos sectoriales de política pública en desarrollo rural y de su coordinación, y del significativo aporte realizado por las actividades económicas, subsisten importantes descoordinaciones y superposiciones en el accionar en las áreas rurales. Es imperativo realizar un giro hacia un enfoque de desarrollo rural multisectorial y territorial centrado en la calidad de vida del habitante rural.

Las políticas sectoriales han sido en su mayoría generadas y administradas desde el nivel nacional. Así también los instrumentos tienen una mirada genérica para todo el país, no dando cuenta en numerosos casos de la realidad regional ni local. La mirada sectorial ha redundado en fallas de cobertura, duplicidades y pérdidas de eficacia por falta de coordinación. La actual política de descentralización impulsada por el Gobierno y la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, con una mirada intersectorial, constituirán un mejor escenario sobre el cual situar la Política Nacional de Desarrollo Rural, estableciendo instancias y mecanismos que garanticen la coordinación a nivel nacional, regional y local. Del mismo modo, el análisis territorial a partir de los datos generados por la institucionalidad pública, puede resultar un soporte fundamental para materializar el enfoque de desarrollo rural multisectorial.

Ante la insuficiencia de las políticas sectoriales y del mercado para dar respuesta a la heterogeneidad de los desafíos y oportunidades de los territorios rurales, esta Política plantea una visión global del desarrollo rural, buscando integrar y potenciar las diferentes actividades que se desarrollan en estos territorios. Para ello, se ha establecido que es condición necesaria precisar el concepto de territorio rural, y adoptar el nuevo Paradigma Rural (OCDE, 2006),[7] el cual promueve el desarrollo endógeno conforme a las particularidades de las áreas rurales, y reconoce en su estrategia de desarrollo la vinculación con las áreas urbanas.

Finalmente, en vista de los desafíos expuestos, esta Política se construye sobre la base de una re significación y revalorización de lo rural, como parte relevante del desarrollo nacional, promoviendo el bienestar de la población a través del aprovechamiento de las

---

[7] OCDE Rural Policy Reviews, The New Rural Paradigm; Policies and Governance, 2006.

potencialidades sociales, económicas y ambientales de los espacios rurales y, al mismo tiempo, afrontando los retos que se imponen para la cohesión territorial.

Esta Política busca implementar un enfoque actualizado de desarrollo rural asociado a una renovada aproximación y conocimiento integrado del territorio rural,[8] lo cual implica necesariamente un cambio cultural e institucional, que propicie una gobernabilidad transversal de múltiples niveles, en el marco del proceso de descentralización del país.

Finalmente, las principales bases de sustento de la Política son el enfoque renovado del desarrollo rural asociado a una gestión integrada, y a los procesos de gobernanza del territorio rural amparados en el marco de la descentralización, que define a los Gobiernos Regionales como actores principales, formuladores y ejecutores de las políticas, planes y programas regionales para la implementación de esta Política.[9] Serán los Gobiernos Regionales los responsables de promover el desarrollo del territorio rural, a través de procesos participativos, inclusivos y coordinados horizontal y verticalmente, en función de los lineamientos estratégicos establecidos en esta Política.

1.4. Marco Conceptual

1.4.1. Ruralidad y Territorio Rural

El concepto de ruralidad tiene distintos significados, dependiendo de la disciplina que aborde el tema, del momento histórico en que dicha definición se realice y del propósito de la definición adoptada.

Las definiciones clásicas de ruralidad son de carácter dicotómico, es decir, se define "lo rural" como contraposición a "lo urbano", y por lo general se utilizan como sinónimo de "campo", de "lo agrícola". No existe una definición universal de lo rural, existen sí múltiples ruralidades.

En Chile la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Artículo 52°) define el límite urbano, como una norma urbanística orientada a delimitar las áreas urbanas y de extensión urbana. Sin perjuicio de ello, es ampliamente reconocido que "lo urbano" y "lo rural" no constituyen realidades territoriales cerradas, exclusivas, desvinculadas entre sí, no sólo en términos funcionales, sino que también en términos económicos, sociales y culturales. Como bien lo señala el Informe "Desarrollo Humano en Chile Rural" de Naciones Unidas (2008), la ruralidad en Chile ya no está conformada únicamente por el

---

8 Durante los últimos 10 años se constatan avances notables en la generación de información geo-referenciada en distintos ámbitos sectoriales (energía, medio ambiente, agricultura, infraestructura, minería, patrimonio, planificación urbana, desarrollo social) los cuales constituyen una oportunidad para mejorar el conocimiento del territorio en los espacios rurales y objetivar potenciales desequilibrios. Lo anterior mediante la integración de datos generados por fuentes institucionales diversas, relacionadas con la población y sus características, los espacios geográficos naturales y productivos, y la expresión territorial de las políticas públicas sectoriales. En materia de institucionalidad, el Estado cuenta con un mecanismo transversal de coordinación para la gestión de la información del territorio, a partir del D.S. N°28 del Ministerio de Bienes Nacionales, que involucra a todos los actores del Ejecutivo generadores y usuarios de este tipo de información, cuyo objetivo central es facilitar su acceso y uso para dar soporte a la toma de decisiones y acceso ciudadano.

9 El Art.16 de la Ley N° 19.175, letra a) define que será función general del gobierno regional elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional. Así mismo, el Art. 17, letra e), establece que será función del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

territorio donde se desarrollan actividades económicas asociadas a la explotación de recursos naturales (agricultura, ganadería, explotaciones forestales, pesca, minería) y a los tipos de asentamientos humanos que en él se emplazan (caseríos, aldeas, pueblos). También forman parte del mundo rural las ciudades que interactúan con dicho territorio, cuya existencia y funcionamiento en muchos casos sería incomprensible si se omitiera su interdependencia con el territorio rural.

En el ámbito económico, social y cultural, las relaciones entre las personas que viven en el mundo rural en Chile, ya no corresponden a los esquemas que operaron durante el siglo xix y gran parte del siglo xx. En lo que respecta al empleo en áreas rurales, si bien la agricultura continúa siendo la actividad predominante, no es la fuente exclusiva de ocupación, existiendo un creciente proceso de tercerización en el mundo rural. En materia de bienestar social, si bien algunos indicadores del mundo rural son más críticos que los existentes en áreas urbanas, las situaciones de precariedad, analfabetismo, lejanía y aislamiento geográfico, desconexión con el resto de la sociedad, ya no corresponden a un patrón común sino que a situaciones específicas que, desde el punto de vista de las políticas públicas, requieren de un tratamiento particular.

Las transformaciones y complejización de la ruralidad en Chile, que ha ganado en intensidad en las últimas décadas, no significa en ningún caso que el fenómeno haya perdido identidad o su particularidad. La decisión de contar con una Política Nacional de Desarrollo Rural, significa reconocer que la ruralidad constituye una realidad territorial, social, económica y cultural específica, identificable, medible, que presenta desafíos y oportunidades. Las características específicas de la ruralidad en el Chile actual son las siguientes:

a) Ocupación del territorio. Población dispersa, centros poblados pequeños, bajas densidades. De las 35.983 entidades rurales reconocidas por el INE en el Pre censo 2011, esto es territorios de hasta 2.000 habitantes, el 81,6% tiene menos de 35 viviendas.

b) Modos de habitar. Variados modos de habitar, entendidos como diversas formas de "estar y ser" en los espacios rurales, condicionados por las características geográficas, culturales, históricas y económicas específicas de cada lugar. Las "formas de estar" se relacionan con las condiciones materiales del mundo rural (tipos de vivienda, servicios básicos, actividad laboral, infraestructura), mientras que las "formas de ser" con condiciones inmateriales (pertinencia socio-cultural, geográfica y ambiental).

c) Pluriculturalidad e interculturalidad. Co-existencia en el mundo rural de diferentes culturas, cuya interrelación debe ser reconocida y promovida por las políticas públicas. En tal sentido las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI),[10] definidas como los espacios territoriales determinados en los cuales los órganos de la Administración del Estado deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan en dichos territorios, son un instrumento de gestión territorial para el desarrollo de la población indígena. En este contexto, para la Política Nacional de Desarrollo Rural, es particularmente importante asumir los desafíos asociados al desarrollo de familias, organizaciones y territorios indígenas, que según cifras oficiales representa aproximadamente el 18% de la población rural del país. En Chile la población indígena alcanza a más de 1,5 millones de personas, las que

[10] Las ADI están consideradas en la Ley Indígena N° 19.253.

representan el 9,1% de la población total del país. De éstos, algo más del 26% corresponde a población con residencia rural, lo cual equivale a una población de 407.000 personas. Entre 1990 y 2011 la población indígena que habitaba en las zonas rurales ha experimentado un descenso de más de 20 puntos porcentuales; ello en contraposición con la población rural no indígena, que para el mismo período ha descendido en menos de dos puntos porcentuales.

Para el caso de los pueblos andinos, la lógica de trashumancia y translocalización ha llegado a una situación crítica de despoblamiento de los sectores rurales localizados en los diferentes pisos altitudinales y de concentración de esta población indígena en las principales ciudades regionales. No obstante lo anterior, se mantiene el vínculo con estos poblados en lo que se refiere al desarrollo de actividades culturales o de ritualidad; y en lo económico, se mantiene la crianza de ganado de camélidos (Altiplano), la producción de hortalizas (Valles transversales) y cada vez más el desarrollo de servicios turísticos y de servicios asociados a la minería.

Para el caso de los pueblos mapuches de la macro zona de Biobío a Los Lagos, tienen una densidad poblacional intermedia entre rural y periurbana (dependiendo del nivel de microfundio indígena), en donde la cobertura de servicios básicos y habitabilidad es más baja que los sectores rurales no indígenas. Es probable que sea esta situación, una de las causas de los altos niveles de pobreza multidimensional y de menores Índices de Desarrollo Humano de las comunas con alta concentración de población indígena; lo que por cierto requiere un esfuerzo mayor por ajustar el diseño de instrumentos pertinentes a esta realidad.

A pesar de ello, la población indígena ha conseguido sobrevivir posiblemente con mayor facilidad que el resto de la población considerada en situación de pobreza rural, como resultado, entre otros aspectos, del grado de desarrollo de sus formas de organización comunitaria, establecidas con base en su homogeneidad étnica, cultural y ritual; o en formas de trabajo común y ayuda mutua; por el respeto y cumplimiento de las normas y decisiones de la comunidad; y por el uso de tecnología adecuada a las condiciones del medio (IICA, 1989). En este sentido, una característica de la población indígena rural dice relación con la existencia de una estructura supra familiar que entrega un marco de referencia cultural para el desarrollo de la economía local.

d) Actividades económicas predominantes. Históricamente la población rural ha trabajado preferentemente en actividades extractivas asociadas a la explotación de recursos naturales, principalmente en actividades agropecuarias. Proyecciones del INE muestran que de las aproximadamente 800.000 personas de 15 años y más que trabajan en la actualidad en actividades extractivas, cerca del 94,0% lo hace en agricultura, pesca y caza, y sólo el 6% trabaja en minería. Sin perjuicio de ello, se debe considerar que gran parte de la mano de obra que trabaja en minería en zonas rurales, proviene de áreas urbanas, muchas veces pertenecientes a otras regiones distintas a donde se encuentra la actividad minera propiamente tal, lo cual genera flujos y migraciones poblacionales con distintos grados de estacionalidad. Asociado a ello, es la pequeña minería asociada a pequeñas localidades, la que permite el encadenamiento productivo que genera mano de obra y desarrollo económico local.

e) Diversificación económica. En décadas recientes, se observa una creciente diversificación de las actividades económicas en áreas rurales, la mayoría de ellas también relacionadas con el territorio rural, tales como la Gran y Pequeña Minería, la pesca, la

agroindustria, las energías renovables y el turismo de intereses especiales. El Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural de Naciones Unidas (2008) señala que la actividad económica preponderante es pisci-silvo-agropecuaria. La ausencia de datos censales actualizados impide dimensionar con precisión el alcance efectivo de este proceso de diversificación.

f) Espacios rezagados. La inserción de la economía chilena en la economía global, ha generado dos tipos de espacios económicos en el territorio rural: espacios dinámicos que corresponden a territorios con ventajas comparativas respecto a la comercialización de recursos naturales en los mercados internacionales y espacios rezagados que no han podido insertar su producción en los mercados mundiales y que se articulan precariamente con el mercado doméstico.[11]

g) Pobreza y Pobreza multidimensional en la población rural. La incidencia de los niveles de pobreza en las áreas rurales es mayor a los existentes en áreas urbanas. De acuerdo a los resultados de pobreza por ingresos[12] del año 2015, el 22,1% de la población rural era pobre, mientras 10,2% lo era en la población urbana (20,2% y 8,9% de los hogares respectivamente). Así mismo, y para el mismo año, la incidencia de la pobreza extrema por ingresos[13] en las áreas rurales, alcanzaba 6,1% de los hogares (7,0% de las personas), mientras que en las zonas urbanas había un 2,7% de los hogares en esa situación (3,0% de las personas).

Desde el año 2013, Chile complementa la medición de pobreza por ingresos con una medida multidimensional. Para el año 2015, la incidencia de la pobreza multidimensional[14] a nivel de personas en la zona rural, también fue significativamente mayor que en la urbana, alcanzando 35,2% y 18,8% respectivamente. A nivel de hogares, la diferencia también es relevante siendo un 14,3% en la zona urbana y 32,4% en la zona rural. En cuanto a la contribución de las diferentes dimensiones al índice de pobreza multidimensional, en zonas rurales, la dimensión de Vivienda y Entorno adquiere el mayor peso relativo, seguida por las dimensiones de Educación, y Trabajo y Seguridad Social. En particular, si se analizan los indicadores de cada dimensión en el área rural, las carencias con mayor peso en la pobreza multidimensional son la escolaridad, la seguridad social (no cotización en el sistema previsional), la habitabilidad (hacinamiento o vivienda precaria), los servicios sanitarios básicos y el entorno (equipamiento, transporte, contaminación medioambiental).

---

11 Según información de ODEPA, de los aproximadamente 280.000 pequeños agricultores existentes en la actualidad en Chile, 103.000 corresponden a agricultores que practican una agricultura de subsistencia.

12 Desde el año 1987, la medición de la situación de pobreza de los hogares en Chile se ha calculado utilizando los datos de ingresos capturados a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al mínimo establecido para satisfacer el conjunto de necesidades básicas de sus miembros. Desde el año 2013, se incorpora el efecto del tamaño del hogar en el bienestar del mismo y las economías de escala en el consumo al interior del hogar, que se generan debido a la presencia de bienes compartidos en el consumo.

13 Un hogar se considera en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza extrema” que se establece en 2/3 el valor de la línea de pobreza, lo que es cercano al gasto realizado por los hogares en alimentación, vivienda y vestuario.

14 La pobreza multidimensional permite evaluar las condiciones de vida de la población (de hogares y de personas), analizando la importancia relativa de carencias asociadas a distintas dimensiones del bienestar que se consideran relevantes y que reconocen la complejidad del fenómeno, a saber: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y en redes y cohesión social. Estas dimensiones consideran indicadores de acceso, calidad y de servicios básicos, por ejemplo, en los casos de la dimensión de Trabajo y Seguridad Social se incluyen indicadores de ocupación y jubilaciones, y en la dimensión de Vivienda y Entorno se incluyen algunos indicadores de calidad del acceso a servicios básicos.

h) Grupos prioritarios. Las condiciones de provisión de servicios sociales, así como la distancia a centros poblados de mayor jerarquía, imponen un desafío específico para el tratamiento de grupos prioritarios tales como niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, ya que estas personas presentan mayores desventajas que sus homónimos que residen en áreas urbanas. En particular, las materias vinculadas a pensiones e inserción laboral, constituyen un imperativo con especificidades en las áreas rurales, que deben ser consideradas. Otro foco específico lo constituyen las comunidades indígenas rurales y el mejoramiento de su calidad de vida, con pertinencia cultural e identitaria.

i) Creciente interacción urbano-rural. Los límites tradicionales entre las áreas urbanas y rurales, se hacen más difusos, producto de mejoras en la conectividad vial y comunicaciones, y del consecuente aumento de los flujos bi-direccionales de personas, bienes y servicios. Una expresión que cobra especial relevancia corresponde a los movimientos pendulares de personas que residen en áreas rurales y trabajan en centros poblados aledaños o de mayor jerarquía en el correspondiente sistema urbano regional.

j) Territorio y Ocupación Antrópica. El territorio puede ser definido como la resultante de la interacción entre el espacio geográfico adscrito a un país, sociedad o comunidad, que constituye el soporte y recurso básico de su proyecto común, el ámbito de vida y de despliegue de sus prácticas sociales, ambientales, económicas y culturales, su paisaje e identidad en la memoria personal y colectiva. Su ordenación, dará lugar a un gradiente de artificialización/naturalidad en función de la intensidad de uso del territorio. La mayor expresión de la artificialización, ocurre en los espacios urbanos e industriales donde los elementos naturales y la provisión de servicios ecosistémicos se encuentran muy acotados. Se transita a continuación hacia unas zonas intermedias donde se expresan usos silvo-agropecuarios, acuícolas, y asentamientos humanos poco densos imbricados en una matriz natural y semi-natural que provee importantes servicios ecosistémicos. Finalmente, se encuentran aquellos espacios donde domina la naturalidad, territorios imprescindibles que proveen una parte muy relevante de los servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar de la sociedad actual y futura. La conservación o protección del funcionamiento de estos espacios es clave en el contexto de la ordenación del territorio y de la sustentabilidad del desarrollo.

La Política Nacional de Desarrollo Rural debe reconocer, identificar y gestionar armónicamente las intensidades de ocupación del territorio, de acuerdo a las funciones que cumplan, sin que esta gradiente de ocupación del territorio represente una dinámica de urbanización por inercia, debiendo definirse estos desarrollos de forma planificada, de acuerdo a necesidades demostradas, y en concordancia con los lineamientos que sean establecidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Al mismo tiempo debe tenerse presente que las actividades más intensivas de ocupación del territorio rural y/o apropiación de sus recursos naturales, propias de procesos productivos, generan frecuentemente impactos ambientales que se manifiestan territorialmente. En muchos casos las actividades tienen presencia actual en el territorio y, en otros, refieren a territorios que alguna vez fueron utilizados para alguna actividad productiva específica que hoy ya no se realiza, pero cuya impronta se encuentra vigente como pasivo. El ordenamiento territorial, en el marco que establezca

la Política Nacional en esta materia, debe también atender a estas situaciones a través de acciones de restauración, recuperación y remediación.

Las acciones de remediación, luego de una evaluación sito-específica del riesgo, [15] pueden llevar a que algunos de los espacios degradados y abandonados puedan transformarse en nuevos espacios susceptibles de ser ocupados con actividades productivas, o incluso en espacios naturales o semi-naturales, si las condiciones lo permiten.

k) Lo Urbano y lo Rural según los instrumentos de planificación territorial. El Instituto Nacional de Estadística (INE) fija una clasificación urbano-rural según número de habitantes por localidad poblada. Por otra parte, según la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su Art. 52, define que "se entenderá por límite urbano la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal." Así mismo, las disposiciones generales de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Artículo 2.1.1.) definen que "*el proceso de planificación urbana orientará o regulará el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial*", indicados como los siguientes: Plan Regional de Desarrollo Urbano; Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano; Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Límite Urbano. Así mismo, en el marco de la Indicación Substitutiva que introduce modificaciones a la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional,[16] se incorpora el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, instrumento orientador que deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero, y sistema de cuencas hidrográficas. Así mismo indica su carácter vinculante a los servicios públicos, pudiendo establecer condiciones de localización para la disposición de residuos y sistemas de tratamiento, la localización de infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística. Así mismo, se establece que el gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero regional, el cual será aprobado por el Ministerio de Defensa Nacional. Finalmente señalar que, una vez aprobada la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial reemplazarían los Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

l) Territorio fiscal rural al servicio del desarrollo. El Estado es propietario del 53 por ciento del territorio, componente central de los bienes fiscales que el Estado, que son administrados a través del Ministerio de Bienes Nacionales. De este universo, en términos de superficie, más del 90 por ciento está emplazado en áreas rurales.

---

15 La metodología para la gestión de suelos con potencial presencia de contaminantes, aprobada mediante la Resolución Exenta N° 406 del 15 de mayo del 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, contempla las fases de identificación, priorización y jerarquización de suelos con potencial presencia de contaminantes; evaluación preliminar sitio-específica del riesgo, para luego dar paso a una evaluación del riesgo y el consiguiente plan de acción para su gestión, entre cuyas medidas puede generarse la remediación. Asimismo, el Ministerio del Medio Ambiente cuenta con una Política Nacional para la Gestión de Sitios con Potencial Presencia de Contaminantes (CONAMA, 2009), en la cual se presentan los fundamentos, objetivos y el plan de acción para abordar la problemática, con el fin de fortalecer la gestión de sitios con presencia de contaminantes en el país y orientada a reducir los riesgos asociados a la salud de la población y al medio ambiente.

16 El 16 de enero de 2015 se formula la Indicación Substitutiva al Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Profundizando la Regionalización del país. En la actualidad se encuentra en tercer trámite legislativo en la Comisión de Gobierno del Senado, habiendo sido aprobada en segundo trámite constitucional, en particular y en general, en la Cámara de Diputados el 01 de junio de 2016. (Boletín N° 7.963-06).

La gestión de la propiedad fiscal en el ámbito rural busca asegurar el desarrollo armónico y sustentable de los territorios, entendiéndolos no sólo como geografía y ecosistemas a preservar mediante facultades de protección, sino también como el espacio en donde las comunidades, las familias, las personas comparten y se desarrollan. En dicha gestión, se destaca la restitución de territorios a comunidades de pueblos originarios que no eran dueñas de sus tierras ancestrales; la contribución al cambio de la matriz energética, disponiendo inmuebles fiscales rurales para la producción de energías renovables mediante concesiones onerosas (más de 50 mil hectáreas hasta agosto de 2016); la disposición de tierras para el desarrollo de emprendimientos productivos de las comunidades campesinas; y, finalmente, el aporte al turismo sustentable mediante la creación de un modelo de concesiones para poner en operación en territorios pertenecientes al SNASPE (Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado).

m) Territorios rurales vinculados a zonas fronterizas. El área de frontera, ligada a la noción de adyacencia a los límites internacionales, es un área donde se emplazan los pasos fronterizos y las infraestructuras y servicios públicos vinculados a materias migratorias. Sin embargo, las zonas fronterizas son asumidas como territorios más amplios que la anterior, predominantemente rurales, donde existen centros urbanos dotados de equipamientos básicos y roles funcionales diferenciados, que operan como soporte al área de frontera, sumados a zonas equivalentes en los países vecinos.

Constituye una zona importante a tener en cuenta pues se caracterizan por ser poco pobladas, sus territorios son los más aislados del país, y sus localidades mantienen fuertes lazos con las localidades de los países vecinos. En términos cuantitativos, es relevante recordar que Chile tiene límites con tres países vecinos (Argentina, Bolivia y Perú), que todas las Regiones del país son fronterizas, y que setenta y una comunas, además de Isla de Pascua y Juan Fernández, son fronterizas.

La existencia de estas zonas tiene al menos tres consecuencias que deben ser debidamente consideradas en una política de desarrollo rural. Por una parte, existirá siempre en los territorios y comunas rurales limítrofes una definición de estrategia geopolítica a tener en cuenta. Por otra parte, en los sectores rurales limítrofes se elevan las posibilidades de interdependencias mutuas en las economías de estas franjas del territorio nacional, que a su vez obligan a tener consideraciones especiales con las franjas análogas del país vecino. Lo anterior se complementa, en tercer lugar, con los procesos de movilidad de la población y los criterios de las políticas migratorias, que también tendrán un impacto en toda política de desarrollo rural en general y, en particular, en las zonas fronterizas en cuestión.

n) Edificación pública: El mundo rural chileno, además de la necesidad de resolver sus problemas de conectividad intercomunal e interregional, dotación de infraestructura para el desarrollo de sus actividades económicas o disponibilidad suficiente del recurso agua, también carece de suficiente edificación pública que revierta la inequidad territorial en estas materias y, con ello, favorecer mejores condiciones de habitabilidad y calidad de vida de sus habitantes.[17] Es el caso de postas rurales, establecimientos educacionales, cuarteles de bomberos, comisarías de carabineros, y nuevos edificios

17 La agenda estratégica del Ministerio de Obras Públicas, está propiciando la identificación de brechas en materia de edificación pública, con base a lo cual se definirán objetivos estratégicos e iniciativas de inversión, con el propósito de mejorar la calidad de vida en las áreas.

públicos que se constituyen como puntos de referencia y encuentro, verdaderos emblemas para las comunidades que los utilizan.

1.4.2. Territorio Rural según Política Nacional de Desarrollo Rural

Como se ha señalado, actualmente en Chile lo rural se define como "lo no urbano" (INE), y el criterio para definir su condición se fija a través de un límite de 2.000 habitantes por localidad poblada, siendo ésta su unidad de análisis. Según esta definición, 2.171.745 personas viven en localidades rurales (13,1% de la población nacional). Ahora bien, usando nuevos criterios y conceptos asociados con la ruralidad y validados internacionalmente,[18] la cifra de ruralidad en el país duplica y casi triplica las actuales cifras oficiales. Por tanto, la forma actual de cuantificarlo subestima significativamente el tamaño efectivo de la población rural y minimiza la magnitud de esta realidad.

El país debe transitar desde el actual escenario de "ruralidad como espacio no urbano" hacia el despliegue gradual, sostenido y ordenado en el tiempo de una definición más amplia y menos dicotómica, con el propósito de asumir con mayor precisión aquellos espacios intermedios (rur-urbanos o peri-rurales), y cuyo grado de ocupación define territorios mixtos, los cuales exigen un tratamiento diferenciado desde las políticas públicas. Vinculado a esto, conviene destacar que en el actual proceso de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, se propone "fortalecer el ordenamiento territorial en zonas rurales, reemplazando las normas que propician los asentamientos al margen de la planificación urbana y de los estándares urbanos mínimos" y, entre otras señala que "… *para corregir estas situaciones se propone dictar nuevas disposiciones legales que permitan a los instrumentos de planificación normar la construcción en las áreas rurales sometidas al desarrollo productivo o turístico, asegurando desarrollos urbanos sostenibles social, ambiental y económicamente.*" [19] La Política Nacional de Ordenamiento Territorial, actualmente en elaboración, tendrá un rol preponderante en el abordaje de estas materias, junto con los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, esta Política Nacional de Desarrollo Rural asume que una condición imprescindible para avanzar en tal sentido, es abordar y resolver a nivel territorial los diferentes desafíos y objetivos del desarrollo. Para la conducción a este planteamiento, se requiere establecer una redefinición adecuada del marco territorial en el cual el desarrollo rural se desenvuelve y que esta sea adoptada por los distintos sectores. En ausencia de esta definición, se carece de un punto de anclaje a la realidad de lo rural, lo cual resta efectividad a los esfuerzos realizados.

---

[18] El criterio de OCDE determina que en Chile entre el 27% y el 35% de la población vive en sectores rurales dependiendo del criterio utilizado y el Banco Mundial, el cual estimó que aproximadamente un 35% de la población vive en áreas rurales cuando se considera densidad de población y distancia de viaje a los centros urbanos.

[19] Medida 2 de "Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana", Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Informe Final mayo 2015, p.13.

En términos operacionales la presente Política Nacional de Desarrollo Rural define que territorio rural es aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (hab/km^2), con una población máxima de 50.000 habitantes cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.[20]

La definición planteada tiene la virtud de compatibilizar las orientaciones emanadas de OCDE, con las capacidades actuales de implementación e internalización por parte de la institucionalidad pública y de los distintos actores que gravitan en torno de la temática rural. Es así como, teniendo presente la realidad compleja y multidimensional de los territorios rurales, esta definición debe ser entendida como la primera etapa de un proceso gradual, planificado y adaptativo de apropiación del nuevo paradigma rural. Este primer paso posibilitará articular y poner en movimiento de manera coherente, los distintos componentes de la Política. El alcance y grado de discriminación territorial de la definición, deberán ser ampliados progresivamente para dar cuenta de la complejidad de los territorios rurales. Ello supondrá, por cierto, incrementar sostenidamente las capacidades institucionales para asumir los desafíos de su implementación, redundando, en último término, en un mayor impacto positivo de la Política. Finalmente, para fines de esta Política se propone trabajar en las comunas rurales, mixtas o intermedias, y urbanas.[21]



[20] Ver Anexo 1 sobre la operacionalización del criterio de comuna rural y su expresión en el mapa de comunas de Chile.

[21] Ibídem.

2. LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

2.1. Visión

"Chile valora, reconoce y promueve su ruralidad como una cualidad distintiva, imprescindible, y perdurable del país, integrando la rica diversidad de los territorios rurales al desarrollo sustentable, fomentado mayores oportunidades y mejor calidad de vida para sus habitantes, a través de un enfoque contemporáneo, robusto e inclusivo de los distintos segmentos que componen la ruralidad, lo cual permite enfrentar con solidez y confianza los desafíos económicos, sociales y ambientales que plantea el siglo XXI. De este modo lo rural, sustentado en la diversidad y potencialidad de su patrimonio natural y cultural, es fuente de identidad y legado intergeneracional."

Bajo una concepción que incorpora las dinámicas urbano - rurales, asumiendo las múltiples redes de relaciones en variadas dimensiones que se establecen entre ellas, esta Política incorpora tanto las áreas rurales como el ámbito de relaciones de éstas con las áreas urbanas, encontrándose en esta frontera con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, bajo el alero de las definiciones de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Para los efectos de la Política, esta visión se articula en torno a cuatro ámbitos temáticos principales, a saber: Oportunidades Económicas, Bienestar Social, Sustentabilidad Ambiental y Cultura e Identidad, los que se vinculan a su vez con una propuesta de Gobernanza para el Desarrollo Rural.



2.2. Horizonte

La Política Nacional de Desarrollo Rural es una Política de Estado, de largo plazo, que requiere continuidad para su implementación, sin comprometer por ello su revisión periódica, de manera de asegurar su atingencia con las dinámicas nacionales.

Esta Política considera el marco legal actual como referente y punto de partida. Sin embargo no desconoce que su implementación requiere de cambios y ajustes, tanto institucionales como normativos, que deberán estar alineados con las modificaciones de atribuciones y potestades que incorporará la nueva agenda de descentralización.

2.3. Principios Rectores

Los objetivos y lineamientos de esta Política se han formulado para servir de guía y orientación respecto de iniciativas públicas y público-privadas en materia de desarrollo rural y territorial, y se basan en los siguientes principios rectores:

a) **Bienestar y Desarrollo Económico y Social:** Se deben generar las condiciones materiales e inmateriales para mejorar la calidad de vida para todos los habitantes a través del aprovechamiento de todas las potencialidades del territorio rural de manera sustentable, incorporando la diversidad, la equidad de género y la interculturalidad, y siendo el Estado su garante.

b) **Integración Territorial:** Considera la búsqueda de un mayor equilibrio entre el aprovechamiento sustentable de los servicios ecosistémicos, los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad del territorio, de manera de sentar las bases para una efectiva y mejor ocupación del territorio nacional.

c) **Integración de las Políticas Públicas:** La formulación de políticas, planes y programas de desarrollo rural deberá estar enmarcada de acuerdo a una visión estratégica de desarrollo rural en las diversas escalas, conforme a sus particularidades sociales, económicas, servicios ecosistémicos, de recursos naturales y culturales, así como su articulación horizontal y multinivel que garantice un accionar consistente del Estado.

d) **Intersectorialidad:** La implementación de la Política deberá considerar un enfoque de gobernabilidad transversal, a través de una gestión integrada que garantice y promueva la armonización de las perspectivas económica, social y ambiental sobre el desarrollo rural.

e) **Equidad Territorial:** Se debe asegurar una mejora sostenida en el acceso de los habitantes de territorios rurales a los bienes y servicios públicos, incluyendo el acceso justo y equitativo de los servicios ecosistémicos y su participación activa de las oportunidades de crecimiento y desarrollo sustentable del país, promoviéndose una mayor calidad de vida, en función de las particularidades de cada territorio, asegurando que todos los habitantes accedan a las posibilidades de desarrollo. El desarrollo de un territorio no sólo debe ser equitativo con respecto a otros territorios del país (inter-territorios), sino que también el desarrollo de cada territorio debe ser equitativo (intra-territorio).

f) **Sustentabilidad:** El desarrollo rural buscará armonizar adaptativa y oportunamente sus dimensiones sociales, económicas, tecnológicas, físicas, ambientales y políticas, propiciando su positiva interacción en el espacio y a lo largo del tiempo, tomando en consideración el compromiso asumido por el país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco del nuevo acuerdo mundial impulsado por Naciones Unidas. En el espacio, la armonía deberá generarse entre los diferentes sectores sociales, entre mujeres y hombres, y entre la población y las actividades económicas, teniendo como condición el respeto por el funcionamiento de los ecosistemas y el debido cuidado de los recursos naturales y la biodiversidad. En el tiempo, la armonía deberá darse entre las generaciones actuales y las venideras.

g) **Eficiencia:** El desarrollo socioeconómico del territorio rural, con su infraestructura, servicios y sistemas funcionales, debe ser planificado, administrado y monitoreado en forma integral, maximizando sus potencialidades y minimizando los efectos negativos.

h) **Diversidad de Oportunidades:** Se debe fomentar un desarrollo rural que, reconociendo sus características propias, favorezca sus distintas potencialidades, articulando en forma virtuosa las dimensiones de su desarrollo socioeconómico y asentamientos poblados, en armonía con los atributos de paisaje y patrimonio cultural, propiciando su adaptabilidad para adecuarse oportunamente a los cambios sociales, demográficos, económicos, naturales y medioambientales, patrimoniales, culturales, y tecnológicos.

i) **Descentralización:** La descentralización es un proceso de reforma del Estado, a través del cual se modifica el aparato institucional político – administrativo y se trasladan competencias y responsabilidades a unidades inferiores (funcional o territorialmente definidas), proceso que permite transitar hacia un nuevo paradigma basado en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. En este marco, la formulación de iniciativas en todas sus etapas, incluida la toma de decisiones para su implementación en el territorio, debe acercarse a las personas como condición necesaria para alcanzar un desarrollo territorial rural inclusivo. Desarrollo como un acto de justicia con todos los habitantes, en tanto apuesta ética para asegurar criterios de equidad para la dignidad y calidad de vida de las personas. También, en cuanto necesidad del crecimiento económico del país, que requiere que el desarrollo productivo de cada zona prospere y sea sustentable, donde las soluciones a los problemas regionales sean definidas según prioridades locales y considerando la especificidad de cada una.

j) **Identidad:** Los territorios rurales deben dar cuenta del sentido de pertenencia de las personas y de sus comunidades, reflejando sus valores, su historia, cultura y su particular relación con los servicios ecosistémicos y recursos naturales.

k) **Participación:** La formulación de iniciativas, incluida la toma de decisiones para su implementación en el territorio, deberá incluir la participación de la ciudadanía, sobre la base de procesos participativos formales y organizados, fomentando el empoderamiento, el sentido de pertenencia y la consecuente responsabilidad en el desarrollo económico, social y ambiental, y en el cuidado del patrimonio rural, comprendiendo éste los paisajes culturales y naturales.

l) **Resiliencia:** Se debe propiciar que los territorios rurales, sus localidades pobladas y organizaciones comunitarias, dispongan de condiciones materiales e inmateriales para anticiparse, adaptarse o recuperarse de las distintas adversidades y fenómenos de peligro, tales como riesgos ante desastres naturales y antrópicos, así como los asociados a la precariedad habitacional, estacionalidad o precariedad laboral, reconversión productiva acelerada de territorios, entre otros, atendiendo los factores de vulnerabilidad que correspondan frente a cada riesgo. Para ello, se promoverá el conocimiento de los elementos naturales del territorio y los servicios ecosistémicos que prestan para la mitigación natural frente a desastres.

3. OBJETIVO Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

3.1. Objetivo General

El objetivo general de la Política es, desde una perspectiva territorial, intersectorial y participativa, ampliar las oportunidades de desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población rural, a través de la dinamización de la economía de los territorios rurales y sus vinculaciones con la urbana, mejorando las condiciones de habitabilidad para la población, valorizando su acervo natural y cultural, en un contexto de desarrollo sustentable, orientado a lograr un desarrollo rural más equilibrado e inclusivo.

3.2. Lineamientos Estratégicos

La Política define los siguientes lineamientos estratégicos:

3.2.1. Igualdad de Oportunidades

Uno de los principales desafíos de nuestro país es revertir las enormes desigualdades existentes entre los distintos grupos sociales, en términos de ingresos, calidad de vida, acceso a bienes y servicios básicos, y en cuanto a oportunidades económicas y de desarrollo en general. El fenómeno de la desigualdad no es un hecho reciente, y requiere ser abordado a la brevedad, dadas las siguientes constataciones: primero, que independiente de las altas tasas de crecimiento exhibidas por el país en las últimas dos décadas, las desigualdades han aumentado; segundo, la creciente toma de conciencia en todos los niveles de la sociedad, obliga a que la disminución de las desigualdades sea una condición fundamental para que Chile se desarrolle en un contexto de participación democrática, crecimiento económico y armonía social.

Respecto a las zonas rurales, los altos niveles de desigualdad no sólo son evidentes al interior de los territorios rurales, sino que también entre estos y las áreas urbanas. Una buena parte de estos desequilibrios se relaciona con el impacto territorialmente diferenciado que ha tenido la implementación de políticas en las últimas décadas, las cuales en términos generales han beneficiado a territorios rurales que cuentan con recursos de alto potencial y/o poseen ventajas comparativas respecto a la comercialización de su producción en mercados internacionales, dejando en una condición de rezago a otros territorios que no poseen ventajas en el contexto señalado.

Por su parte, si bien el país destaca por su estabilidad macroeconómica, una tasa de inflación baja y estable, un sistema financiero sólido -con equilibrio en las cuentas-, así como una economía abierta con importantes acuerdos comerciales firmados con Estados Unidos, la Unión Europea y Corea del Sur, entre otros, se han generado desequilibrios sociales, económicos, ambientales y territoriales, presentando adicionalmente debilidades tanto en cantidad como en calidad en las disponibilidades de infraestructura.

Se requiere avanzar en mejorar y ampliar la red vial; potenciar la red ferroviaria y aumentar la capacidad de la infraestructura portuaria y aeroportuaria, conforme a las necesidades de desarrollo nacional y regional. [22]

Este mejoramiento y ampliación de infraestructura plantea otro desafío: considerar la inquietante inequidad territorial que presenta el país. Chile ocupa el primer lugar entre los países de la OCDE en cuanto a la alta segregación de ciudades en el sistema de asentamientos humanos. Resolver esta brecha en infraestructura e inequidad territorial requiere de un esfuerzo por acelerar la inversión, estableciendo metas ambiciosas en la provisión de servicios de infraestructura y gestión integral del recurso hídrico.

Desde la perspectiva de la Política Nacional de Desarrollo Rural, promover la igualdad de oportunidades implica contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población rural, articulando las políticas públicas y programas en los ámbitos social económico, y ambiental. En lo social, promover políticas y programas de desarrollo social orientados a satisfacer las necesidades de vivienda, salud y educación, con identidad, y promover crecientes mejoras en las condiciones de habitabilidad y disponibilidad de servicios para la población. Ello, complementado con políticas públicas y programas de desarrollo económico que dinamicen los distintos territorios rurales, promuevan los emprendimientos y apoyen la diversificación económica, auspiciando el desarrollo de redes de colaboración económica o *clusters* entre diversos tipos de actores económicos, a fin de avanzar hacia un país con un desarrollo territorial más equilibrado e inclusivo. Complementariamente, estas políticas públicas y programas de desarrollo social y económico deben tener presente el territorio físico sobre el cual se desarrollarán las actividades, incorporando para ello el análisis de los riesgos naturales existentes en el área donde se aplicarán. En lo ambiental, dado que existe desigualdad y heterogeneidad en la calidad ambiental de los territorios rurales y esto afecta directamente la calidad de vida de sus habitantes, es preciso integrar, bajo la nueva mirada de desarrollo integrado que plantea esta Política, el componente ambiental como un elemento de igualdad de oportunidades, a igual título y en la misma medida que los componentes económico y social.

Por su parte, en materia de provisión y acceso a servicios de infraestructura y recursos hídricos, se deberá impulsar procesos de gobernabilidad público-privados orientados a reducir desigualdades, desarrollando las obras y acciones necesarias para mejorar la

[22] En la última década, la inversión en infraestructura, considerando la inversión sectorial del Ministerio de Obras Públicas, la privada por Concesiones y la mandatada, ha alcanzado un promedio anual de US$ 2.400 millones, lo que representa alrededor de un 1% del PIB (según datos del Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, Inversión en infraestructura 2004-2013). Ello, está lejos de la experiencia de países que han afrontado el proceso del "salto al desarrollo". De acuerdo al *Global Competitiveness Report* (2014-2015, *World Economic Forum*), en materia de infraestructura, Chile se ubica en el lugar 49, de un total de 144 países, en contraste con el lugar 33 que ocupa en términos generales en competitividad. Este retraso en infraestructura, es uno de los aspectos señalados por el Informe del *World Economic Forum* como una de las causas de los déficits en competitividad que presenta el país.

accesibilidad de las personas, bienes y servicios, apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo cultural, generando la plena integración de las regiones al desarrollo. Con ello, se espera propender a la disminución de los problemas de inequidad, productividad, competitividad y crecimiento que presentan distintos sectores sociales y productivos del país.

3.2.2. Más Allá de la Agricultura

La agricultura ha sido, y continúa siendo, un principal eje económico del territorio rural en Chile. Sin embargo, en las últimas décadas se han ido desarrollando unidades que prestan servicios y proveen insumos a las principales cadenas agrícolas, así como también unidades de agregación de valor para productos y subproductos de esas cadenas. Este desarrollo de negocios anexos, así como también otros emprendimientos asociados a demandas no agrícolas de las unidades urbanas de las regiones, han ido diversificando las fuentes de trabajo en el sector rural. En consecuencia, cada vez más personas de territorios se emplean en actividades no agrícolas.

Se requiere entonces dar cuenta de esta realidad, conservando un enfoque en las cadenas agropecuarias, pero a la vez diversificando el fomento hacia otras actividades. Esto requerirá ampliar la tipología de beneficiarios de los instrumentos sectoriales agropecuarios hacia otros sectores de la economía; y/o complementar, articuladamente, con otros instrumentos de fomento que no tienen restricciones de sector económico.

3.2.3. Valoración de los Territorios

Chile tiene una gran riqueza y diversidad territorial expresada en sus paisajes, su desierto, su biodiversidad, sus montañas, volcanes, quebradas, esteros, ríos, lagos, lagunas, acuíferos y glaciares, su extenso litoral y su mar, sus islas oceánicas, sus bosques y su patrimonio natural. Esto constituye no sólo un soporte para las actividades económicas, sino también la fuente irremplazable de los servicios ecosistémicos que las personas y los asentamientos humanos requieren día a día. Además, constituye en gran medida la columna vertebral de lo que Chile representa como país.[23] Este riquísimo patrimonio natural se entremezcla íntimamente con su cultura, su historia, su variada composición étnica y sus tradiciones, conformando la polivalencia de su idiosincrasia y la heterogeneidad del territorio nacional. Esta geografía diversa, y las personas en ella, es "nuestra casa". Es preciso conocerla, reconocernos en ella y valorarla como tal. No es posible actuar displicentemente, en un mundo que atraviesa crecientes problemáticas ambientales y alimentarias, de desastres naturales, con una presión demográfica y extractiva crecientes. Para mantener y desarrollar este territorio para las generaciones actuales y futuras, es preciso profundizar e incrementar el conocimiento sobre sus potencialidades y sus límites, y respetar inteligentemente sus dinámicas y sus ritmos. El territorio nacional es diverso, ya se trate de un área remota y en apariencia despoblada, o bien de una metrópolis, de un caserío rural o de una ciudad intermedia. Así debe serlo, también cada vez más como fuente de oportunidades para su desarrollo, lo cual debiera

[23] En esta Política se utiliza el concepto de "país" debido a que el de "nación" se encuentra actualmente en discusión, en el contexto de una reforma de la Constitución.

ser incluido en el foco de las políticas e instrumentos públicos, reconociendo e integrando las potencialidades y limitantes de su variada geografía física y humana. Comprender y valorar lo que somos como territorio es la base de un desarrollo sustentable, lo cual es especialmente sensible en las zonas ribereñas de los cauces, quebradas, borde costero y en zonas extremas, insulares, localidades aisladas y territorios de frontera, en donde confluyen diversos factores que complejizan las acciones de desarrollo del territorio.[24] El conocimiento acabado de las diversas componentes de los sistemas territoriales existentes en el país y de sus dinámicas, determina una base fundamental para la presente Política de Desarrollo Rural.

3.2.4. Participación y Descentralización

Para efectos de esta Política, se entenderá la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran habitar, como una condición proactiva, entendida como la oportunidad de preservar y reforzar el capital social y la confianza colectiva de las comunidades. Este derecho debe ser garantizado institucionalmente, de manera de asegurar que la participación ciudadana se desarrolle como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable, con instancias, instrumentos y protocolos definidos, con responsabilidades públicas respecto de gestionar la participación en los distintos instrumentos y escalas de Gobernanza.

Esta participación se concibe en el marco de un proceso de descentralización efectiva, para lo cual existe una agenda estatal enfocada a empoderar a los Gobiernos Regionales, elegidos democráticamente, entregándoles los recursos técnicos, institucionales y financieros para constituirse como motores del desarrollo territorial.

Una descentralización efectiva exige contar con instrumentos que permitan una participación ciudadana activa y deliberativa, en coherencia con las políticas nacionales respectivas. Para ello, la ciudadanía debe contar con información del territorio generada por los organismos del Estado, al amparo de las estructuras de coordinación formalmente establecidas y vigentes en estas materias.

La Política reconoce las diversas y valiosas iniciativas de gestión desarrolladas por los Gobiernos Regionales y Municipios en el ámbito rural, y buscará respaldar, incentivar y difundir todas estas experiencias de manera tal que sus efectos sinérgicos contribuyan a materializar el objetivo de la Política Nacional de Desarrollo Rural.[25]

Para que Chile se desarrolle de manera equilibrada, se deben considerar necesariamente las visiones de "abajo hacia arriba", vale decir desde la ciudadanía, como también de "arriba hacia abajo", con políticas que propicien el acuerdo entre diferentes intereses y necesidades, y entre las regiones y comunas.

---

24 Los territorios rurales insulares, aislados y extremos, se deben caracterizar de una manera especial en el marco de esta política. Esta situación cobra especial relevancia en aquellos territorios que poseen reservas ecológicas con alto valor paisajístico, turístico, entre otras y/o cuando disponen de fuentes de recursos naturales estratégicos, como es por ejemplo el caso de la reserva de agua dulce en la zona austral.

25 Una muestra de ello ha sido la convocatoria a Gobiernos Regionales y Municipios rurales a compartir sus experiencias en esta materia y contribuir desde allí al proceso de elaboración de esta Política.

4. ÁMBITOS TEMÁTICOS

La Política Nacional de Desarrollo Rural propone los siguientes ámbitos temáticos principales: Oportunidades Económicas; Bienestar Social; Sustentabilidad Ambiental; y Cultura e Identidad, los que se vinculan a su vez con una propuesta de Gobernanza para el Desarrollo Rural.

Los ámbitos temáticos constituyen las bases para orientar un accionar público-privado de carácter territorial, que posibilite generar más oportunidades de desarrollo del país y, al mismo tiempo, mejorar los niveles de calidad de vida de los habitantes rurales. Por su parte, el ámbito de Gobernanza para el Desarrollo Rural, tiene por objetivo alcanzar las necesarias coordinaciones verticales y horizontales, los mecanismos de participación social y la adaptación y ajustes de los programas e instrumentos públicos sectoriales para responder a las necesidades del territorio rural.

Para cada ámbito, que se desarrollan a continuación ordenados en capítulos separados, se exponen sus principales elementos contextuales, luego se estructuran sus lineamientos específicos, los ejes del ámbito, y los objetivos específicos correspondientes a cada eje.



4.1. Oportunidades Económicas en el Territorio Rural

4.1.1. Elementos Contextuales

Durante los últimos 30 años, las políticas económicas implementadas en Chile se han orientado prioritariamente a abrir la economía nacional a los mercados externos, a través de la reducción de barreras arancelarias a la importación y de los Acuerdos de Libre Comercio firmados con la mayoría de las economías del mundo. De esta manera, se generó un crecimiento económico promedio cercano al 5%, para el período indicado.

No obstante los efectos positivos de la apertura de la economía chilena a los mercados externos, ésta ha continuado dependiendo principalmente de la explotación de recursos naturales, principalmente mineros, forestales, agrícolas y pesqueros, a modo de ejemplo. En la actualidad, el país produce un tercio del cobre mundial, que representó el año 2013 un 53% del valor total de las exportaciones.

Durante la última década, el ciclo de las grandes inversiones mineras muestra un claro debilitamiento y la economía chilena, para desarrollarse, necesita diversificar su matriz productiva, agregar valor a las exportaciones de recursos naturales, aumentar la productividad, generar más innovaciones y promover el emprendimiento, sobre todo de las mujeres y los jóvenes.

Esta nueva fase del desarrollo exportador chileno requiere para el sector rural, de una estrategia de desarrollo productivo basada en el conocimiento, que impulse la productividad y competitividad, en un marco de fiel cumplimiento de la institucionalidad ambiental vigente.

En el proceso de transición hacia un desarrollo económico más inclusivo, se requiere establecer políticas, planes y programas de desarrollo rural descentralizadas, vinculadas con la escala regional, comunal y local, que permitan modificar la actual estructura productiva (primario exportadora), agregando valor a la explotación de los recursos naturales. Para tales efectos, se requiere de estrategias regionales de desarrollo que integren aquellos sectores priorizados por cada región/comuna. En este proceso, se deben potenciar aquellos proyectos y actividades que, sin perjuicio de sus diversas escalas y áreas productivas, permitan transitar hacia un desarrollo sustentable.

De esta manera, se deben potenciar las actividades económicas -sean estas extractivas, industriales o de servicios- que permitan un efectivo aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada región, así como aquellas que respondan a necesidades estratégicas de nivel nacional. Lo anterior, permite que haya espacio para el surgimiento de nuevas actividades económicas que generen más espacios de desarrollo económico.

La presencia de importantes recursos naturales y culturales en el espacio rural, hacen que el turismo rural y el patrimonio cultural sean considerados como un vector importante de la nueva ruralidad, más multifuncional y diversa. El desarrollo del turismo rural, por ejemplo, amplía los espacios económicos, sociales y culturales de la ruralidad, aumentando la valorización que el conjunto de la sociedad hace de ella.

Asimismo, y como una manera de diversificar la actividad productiva regional/local, se deberá promover la elaboración de productos y servicios basados en el potencial de biodiversidad y el acervo cultural de cada territorio. Herramientas como las Indicaciones Geográficas, Denominaciones de Origen, y Eco etiquetados, son apoyos relevantes para valorizar el medio ambiente y la cultura local, en la óptica de un desarrollo económico rural sustentable.

Los encadenamientos productivos, las cadenas de competitividad y la cooperación entre empresas con sus proveedores no solamente son importantes desde un punto de vista de las economías de aglomeración que generan, sino también por los mayores compromisos y cohesión social que impregnan en el entorno rural.

La "responsabilidad social empresarial" y el "valor compartido empresarial", pueden llegar a ser importantes instrumentos para apoyar desde el sector privado el desarrollo sustentable de los territorios rurales.

En materia de provisión de servicios integrales de infraestructura, se propone profundizar y desarrollar instancias público-privadas con visión estratégica con el objeto de alcanzar el desarrollo económico de manera sustentable. Lo anterior consiste en resolver brechas y/o déficit asociados al mejoramiento de la calidad de vida de la población y/o a la habilitación o potenciamiento del desarrollo económico del territorio rural, favoreciendo las diversas actividades asociadas y los flujos de bienes y servicios con el sector urbano. En el ámbito de la inversión pública, deberán adecuarse las normas y mecanismos de selección, priorización y evaluación social de proyectos,[26] a las características socio-culturales, geográficas y ambientales de los espacios rurales, promoviendo iniciativas que consideren la competitividad y la sustentabilidad.

Si bien se reconoce y se debe continuar potenciando el desarrollo de los sectores más modernos y de carácter empresarial en el territorio rural, la Política Nacional de Desarrollo Rural no puede desconocer la coexistencia de estos sectores con otro modelo económico, con una identidad distinta y vinculada a la Agricultura Familiar Campesina (AFC)[27]. La AFC es un rasgo distintivo de la ruralidad chilena; por ello resulta indispensable acercarse con políticas públicas específicas a dicha realidad dual.

---

26 Es importante que los procesos de selección y priorización de proyectos no se basen sólo en los resultados de la evaluación social, sino además en otro tipo de indicadores que permiten medir de mejor manera otros impactos (positivos o negativos) de cualquier intervención. No siempre es posible, o correcto, transformar todos los impactos en beneficios medibles, cuantificables y monetizables.

27 Diversos estudios cuantifican el segmento de la Agricultura Familiar Campesina a partir de los censos agropecuarios más recientes. Según estimaciones de ODEPA, cerca de 280 mil productores, con el 85% de las explotaciones del país y el 23% de la superficie agrícola utilizada pertenecen al segmento. Según INDAP, 95% de los productores nacionales pertenecerían a la AFC, estas unidades presentan un valor de ventas inferior a 2.400 UF anuales cada una, aportando el 22% del Valor Bruto de la Producción del sector silvo-agropecuario.

Las cifras expuestas, señalan que la pequeña agricultura aporta en términos productivos y en rubros destinados a la alimentación con un porcentaje superior al de la superficie productiva que maneja. En estos destacan las hortalizas (54%

4.1.2. Lineamientos Específicos

Se establecen tres lineamientos que son pertinentes según las particularidades de cada región. La combinación de estos, que variará en función de la realidad socioeconómica y de recursos naturales de cada región, permitirá construir una apuesta de desarrollo productivo que se haga cargo del crecimiento con equidad, distinguiendo las desigualdades que muchas veces se mimetizan entre las grandes cifras macroeconómicas regionales y sectoriales, permitiendo, y en lo posible potenciando, el desarrollo de proyectos de diversa escala. Este es el principal elemento que debe aportar una mirada integrada territorialmente dada por los actores regionales. Los tres lineamientos son:

1. Articular a los actores rurales en los principales *cluster* regionales

   Se requiere promover la articulación de los actores del mundo rural (trabajadores(as) MIPYMES, grandes empresas) con las cadenas ya insertas en el proceso de globalización; tanto hacia adelante, a través de la agregación de valor a los productos primarios, diversificando así la oferta local; como hacia atrás, proveyendo los servicios necesarios para el desarrollo del cluster, el cual deberá fomentar la compatibilidad de proyectos en sus diversas dimensiones. Es importante entender estas líneas de trabajo desde la mirada multisectorial, esto es, más allá de la agricultura, lo que requerirá una ampliación de la acción de las líneas de fomento de INDAP hacia otros sectores, como así también la articulación de los instrumentos de desarrollo agrícola con las líneas de SERCOTEC, CORFO y SERNATUR, entre otros organismos e instituciones que regularmente intervienen en el territorio rural.

2. Articular las cadenas urbano-rurales de la economía regional

   En la lógica de buscar sinergias con las economías urbanas, se deberá hacer un esfuerzo por desarrollar productos y servicios asociados a las demandas y necesidades de los habitantes urbanos y de zonas intermedias en la región, en la lógica de las economías de proximidad. Líneas de trabajo en circuitos cortos de comercialización, desarrollo de ferias libres, entre otros que propone tanto INDAP como SERCOTEC, e instituciones que promueven el desarrollo indígena, pueden ser un importante apoyo en esta línea.

3. Desarrollo de productos y servicios valorizados por el territorio

   Los dos enfoques anteriores están en la lógica de las economías de demanda: "producir lo que demanda el mercado", en este tercer punto se privilegia la lógica de la economía de oferta: "valorizar y vender lo que se ofrece en el territorio". Se deberá elaborar productos y servicios basados en el potencial de biodiversidad, físico-geográfico y el acervo cultural del territorio. Herramientas como las Indicaciones Geográficas, Denominaciones de Origen, y Eco etiquetados, son apoyos relevantes para valorizar el medio ambiente y la cultura local, avanzando con ello también, en una línea de desarrollo sustentable. Esta línea de trabajo es una muy buena oportunidad para favorecer la articulación armónica entre los diversos actores del sector productivo

---

de la superficie nacional del rubro), los cultivos anuales (43%), las flores (44%), caprinos (94% de la masa) y bovinos (54%). Para facilitar el direccionamiento de las políticas, programas y proyectos dirigidos hacia este segmento a partir de esta Política Nacional de Desarrollo rural, se cuenta con un universo de 17 asociaciones gremiales y productivas, representantes del mundo campesino e indígena de alcance nacional, que han colaborado participativamente en la formulación de este instrumento de gestión en beneficio de la ruralidad nacional.

(micro, pequeñas, medianas y grandes empresas); y entre estos y las líneas de trabajo en medio ambiente y conservación de la biodiversidad, así como con las políticas de conservación del patrimonio cultural, promoviendo la articulación y focalización de otros instrumentos de fomento ya mencionados.

Para gestionar y priorizar estos lineamientos, se deberá articular con instrumentos tales como las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) los Planes de Desarrollo Comunales (PLADECO) además delos instrumentos sectoriales y territoriales vigentes.

4.1.3. Ejes del ámbito y Objetivos Específicos

a) OPORTUNIDADES TERRITORIALES

Objetivo a.1. Identificar las particularidades territoriales para impulsar y ampliar la base económica del medio rural mediante la potenciación y diversificación de actividades sustentables, competitivas y multifuncionales, promoviendo con ello la creación y el empleo de calidad.

Objetivo a.2. Fomentar el aumento del valor agregado y la industrialización que garanticen la consolidación de los sectores agroalimentarios, silvícolas, pesca, minería, turismo y energía entre otros.

Objetivo a.3. Promover actividades económicas especializadas y/o diversificadas complementarias entre ellas, considerando una explotación sustentable y adecuada a la capacidad de carga del territorio, así como también generando beneficios socioeconómicos, culturales y ambientales del mismo.

Objetivo a.4. Elaborar políticas, planes y programas regionales de desarrollo rural, en el marco de esta Política Nacional, con especial énfasis en la promoción del desarrollo y la producción sustentable, basada esta última en innovaciones tecnológicas, y en la generación de encadenamientos productivos entre el sector industrial y proveedores locales.

Objetivo a.5. Propiciar una nueva visión de desarrollo e integración en zonas fronterizas.

Objetivo a.6. Elaborar e implementar políticas, planes y/o programas regionales de desarrollo rural, que bajo los principios de sustentabilidad ambiental, sustentabilidad económica y pertinencia cultural, fomenten la producción silvo-agropecuaria u otra actividad económica compatible con el entorno según las normativas vigentes.

b) CAPITAL HUMANO

Objetivo b.1. Propiciar medidas de apoyo a un sistema de formación, capacitación y desarrollo de habilidades para el emprendimiento y empleabilidad, a través de la cooperación público privada.

Objetivo b.2. Propiciar la equidad de género en todas las instancias económico laborales del sector rural, promoviendo igualdad de oportunidades y mejores condiciones laborales.

Objetivo b.3. Promover el fortalecimiento de grupos y organizaciones mediante la difusión, intercambio de conocimiento y capacidad de gestión, entre los diferentes actores de la actividad económica involucrados en el desarrollo rural.

Objetivo b.4. Incentivar la atracción de capital humano avanzado en el territorio rural, para que se inserte en el territorio y además generar medidas para fomentar su retención.

Objetivo b.5. Fortalecer el capital humano existente, en especial aquel con conocimiento de las tecnologías constructivas ancestrales y particulares de cada localidad, generando mano de obra especializada que permita potenciar el sentido de pertenencia intergeneracional con el territorio.

c) RED DE OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO ECONŌMICO

Objetivo c.1. Generar condiciones de competitividad en áreas rurales que promuevan el desarrollo económico sustentable, a través de la inversión en servicios de infraestructura física y digital, acceso a servicios básicos contemplando, entre otros, sistemas energéticos, el desarrollo del sector financiero y de servicios en general,[28] de acuerdo al potencial económico de cada territorio.

Objetivo c.2. Adecuar las normas, instrumentos y metodologías de evaluación de inversión pública a las realidades del territorio rural de manera de incorporar los beneficios y costos directos e indirectos de los proyectos y programas para sus habitantes, en la medida que su orientación propicia oportunidades de desarrollo económico del territorio, sin descuidar el objetivo de hacer un uso eficiente de los recursos con que cuenta el Estado para dicho efecto.

Objetivo c.3. Potenciar y mejorar los atributos y oportunidades de los diversos territorios rurales a través de incentivos para la atracción de inversión, diferenciados según la caracterización y valoración de los territorios, generando condiciones para el desarrollo de iniciativas productivas, comerciales y de servicios, fomentando el emprendimiento y la innovación, incluyendo la certificación ambiental[29] como un elemento que suma valor agregado a los territorios y fomenta el desarrollo sustentable.

Objetivo c.4. Propiciar el establecimiento y desarrollo de instancias público privadas de comunicación, generación de información, e intercambio de conocimiento técnico y científico, que permitan generar soluciones pertinentes para lograr un desarrollo económico territorial sustentable.

Objetivo c.5. Difundir formas alternativas de organización económica solidaria, como son las Cooperativas, así como promover nuevos paradigmas empresariales, como son las Empresas "B" y el Comercio Justo.

Objetivo c.6. Promover la asociatividad de organizaciones locales rurales para la formulación y/o explotación de proyectos, como por ejemplo, de energías renovables, que compatibilizan el uso del territorio con otras actividades productivas.

---

28 Se refiere a fomento productivo, tecnología, innovación, otros.

29 Certificación ambiental, que incluye sellos verdes, denominación de origen, acuerdo de producción limpia, y otros instrumentos con enfoque territorial, tales como paisajes de conservación, zonas de amortiguación de áreas protegidas y corredores biológicos.

Objetivo c.7. Fortalecer la especialización en tecnologías locales permitiendo generar crecimiento económico con pertinencia territorial.

d) DIVERSIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

Objetivo d.1. Promover diversos modelos de desarrollo sobre la Agricultura Familiar Campesina (AFC), según sus particularidades demandas, y sus opciones de desarrollo. Incluye la mirada exportadora, orientada a los mercados nacional, agroecológico, de servicios, agroturismo, entre otros.

Objetivo d.2. Promover la asociatividad y la vinculación público-privada, para mejorar la oferta a través de economías de escala, acceder a servicios y mercados con un mejor poder de negociación, y promover la acción solidaria del segmento de la AFC.

e) SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

Objetivo e.1. Promover el desarrollo de las potencialidades económicas actuales y futuras de cada territorio a través de procesos de planificación integrada, asegurando el acceso y la calidad a servicios de infraestructura[30] energética, hídrica y ecológica, de transporte, de telecomunicación y servicios financieros, que permitan un crecimiento sustentable.

Objetivo e.2. Desarrollar con criterios estratégicos[31] y una visión prospectiva de desarrollo del país y sus regiones, servicios de infraestructura pública nacional multimodal (vial, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, pasos fronterizos), que fortalezca la competitividad, con el objeto de mejorar el flujo de personas y bienes, proteger las condiciones fitosanitarias del país, apoyar la soberanía nacional y fomentar el turismo y otras actividades económicas culturalmente pertinentes.

Objetivo e.3. Satisfacer las necesidades de gestión logística y de servicios de infraestructura para el desarrollo económico territorial y/o local favoreciendo el flujo actual y potencial de bienes, servicios y personas.

Objetivo e.4. Promover el desarrollo de infraestructura hidráulica orientada a la implementación de obras de riego y agua potable rural, propiciando mayor disponibilidad y eficiencia en su uso.

Objetivo e.5. Promover la generación de energías renovables, para micro, pequeños y medianos emprendimientos.

f) CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Objetivo f.1. Potenciar las capacidades regionales y locales en el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación, con miras a diversificar la matriz productiva, disminuir los impactos sobre los ecosistemas y recursos naturales, reducción de la huella de ecológica en la cadena de producción-comercialización, aprovechar las potencialidades territoriales, favorecer la creación de empleos, servicios y empresas verdes vinculadas a transformaciones tecnológicas, etc.

---

[30] Se debe entender que puede ser pública o privada.

[31] Los criterios estratégicos pueden ser ambientales, económicos, sociales, otros.

4.2. Bienestar Social de la Población en el Medio Rural

4.2.1. Elementos Contextuales

Se entiende el Bienestar Social de la población desde una perspectiva de Desarrollo Humano, es decir, considerando a las personas y las comunidades humanas como las beneficiarias y sujetos del progreso, con la posibilidad de decidir el tipo de vida que quieren vivir y de diseñar el tipo de entorno social que la hará posible. [32]

En ese contexto, es tarea de esta Política, impulsar el acceso al desarrollo del país de la población rural, a través de la garantía por parte del Estado del derecho a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la protección de la salud, a la seguridad social, a la cultura y al goce de un medio ambiente libre de contaminación y de una adecuada provisión de servicios ecosistémicos, cerrando las brechas de oportunidades para que todos los chilenos y chilenas puedan llevar adelante sus propósitos y proyectos individuales y familiares. [33]

Los territorios rurales plantean desafíos endógenos para el cumplimiento de este fin, desafíos que se relacionan con las características propias del mundo rural: bajas densidades poblacionales y alta dispersión de los asentamientos humanos; peculiar geografía del país, caracterizada por una gran diversidad climática y de ecosistemas; diversidad cultural y distintas formas de habitar el territorio. El abordaje de estas realidades desde una política pública, requiere la adopción de una perspectiva multidimensional, que atienda las particularidades territoriales y defina estándares mínimos de calidad y cobertura, a nivel regional, en un contexto de sustentabilidad ambiental, sustentabilidad económica y participación ciudadana.

Al respecto, la Política pone énfasis en que la provisión de bienes y servicios como vivienda, educación, salud, servicios de infraestructura de energía, conectividad y comunicaciones, y el diseño de programas sociales, deben adecuarse a las particularidades socioculturales y territoriales de los espacios rurales. Se deben también mejorar los programas de educación y de planificación de espacios de esparcimiento, deporte, desarrollo y encuentro social (la tertulia, la reunión, la socialización); todo lo cual fortalecerá la vida en comunidad.

---

[32] Desarrollo Humano en Chile Rural, 2008, Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, Capítulo "Subjetividad e identidad: el trabajo sobre los cambios", p.53.

[33] Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, p.8 (abordar la desigualdad para mirar al futuro con confianza) y 33 (Derecho a la participación política y social).

4.2.2. Lineamientos Específicos

1. Implementación de programas sociales que aseguren la equidad territorial *y el acceso de la población rural a los beneficios inherentes a dichos programas, independiente de la región o lugar donde esta reside, que sean:*

    - *Pertinentes, es decir que sean coherentes con las características socioculturales, geográficas y ambientales prevalecientes.*
    - *Intersectoriales, es decir, que estén basados en un modelo de gestión territorial que asuma y promueva la coordinación permanente de los distintos actores públicos y privados intervinientes, a objeto de potenciar sinergias y optimizar resultados.*
    - *Descentralizados, es decir el modelo de gestión territorial que se aplique en su implementación, debe estar radicado en las instancias territoriales donde dichos programas serán impulsados, esto es, las regiones, los municipios e incluso los territorios rurales que se pretende beneficiar.*
    - *Participativos, deben asegurar la participación de las comunidades involucradas, en todas sus etapas: diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y seguimiento, y propiciando su carácter vinculante en las etapas que se definan.*
    - *Focalizados, orientados preferentemente a la atención de familias pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso, consideradas las familias más vulnerables.*

2. Adecuación de las normas y mecanismos de selección y priorización de proyectos a las características de los espacios rurales, *promoviendo iniciativas en función de la competitividad y la sustentabilidad, considerando especialmente zonas de alta vulnerabilidad social. Para ello, se deben definir estándares para los territorios rurales, que aseguren las condiciones para el desarrollo de sus comunidades en cada uno de los ejes mencionados a continuación.*

4.2.3. Ejes del Ámbito y Objetivos Específicos

a) ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA Y A SUS SERVICIOS BÁSICOS[34] COMPLEMENTARIOS

Objetivo a.1. Mejorar las condiciones de seguridad y habitabilidad en las zonas rurales del país, en particular de los asentamientos humanos vulnerables por su alta concentración o dispersión geográfica o bien por la precariedad y exposición de sus viviendas frente a los desastres naturales, a través de la implementación de programas con pertinencia territorial que consideren, no sólo la provisión de nuevas viviendas en un contexto de déficit habitacional, sino también intervenciones relacionadas con el mejoramiento y ampliación de las viviendas existentes, criterios de emplazamiento, diseño y construcción orientados a reducir los riesgos de desastres, y mejoramientos de los entornos donde las viviendas se sitúan.

[34] Servicios Básicos se refiere a: Energía Eléctrica, Agua Potable, Saneamiento y Residuos Domiciliarios.

Objetivo a.2. Apoyar la construcción de viviendas tradicionales y sus modalidades de ejecución, a través de programas que valoren las culturas y costumbres de la población involucrada,[35] y que sean compatibles con las condiciones ambientales, climáticas y geográficas.

Objetivo a.3. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad y administración de servicios básicos de energía, agua, saneamiento,[36] telecomunicaciones, transporte público y residuos domiciliarios desde una perspectiva ambiental y económicamente sustentable, definiendo sistemas pertinentes, sus características y estándares mínimos para territorios rurales, contemplando, así mismo, alternativas no convencionales para el suministro de éstos.

b) ACCESO A SALUD, EDUCACIÓN Y JUSTICIA

Objetivo b.1. Adaptar sistema público de salud a las necesidades del medio rural garantizando el acceso a una atención oportuna, de calidad[37] y especializada,[38] en los territorios rurales.

Objetivo b.2. Impulsar políticas relacionadas con programas de Salud intercultural, mediante iniciativas de reconocimiento y fomento de acuerdo a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).[39]

Objetivo b.3. Propiciar el acceso a educación de calidad que contemple componentes y características de los territorios que hagan pertinente la enseñanza y que, a su vez, responda al *curriculum* nacional, fomentando la continuidad hacia etapas superiores de educación.

Objetivo b.4. Enfrentar la gran heterogeneidad en la calidad y características de la educación rural, en especial aquellas derivadas de la condición de escuelas uni-docentes, lo que limita las posibilidades de desarrollar el potencial de sus alumnos.

Objetivo b.5. Revisar y analizar de la pertinencia de los programas, contenidos y formación que actualmente se imparten en la educación rural, en lo que respecta a los usos y actividades productivas y los aspectos ambientales y de conservación de la biodiversidad, con énfasis en los contextos locales.

Objetivo b.6. Promover entre las escuelas rurales, no sólo el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de sus egresados, sino que además promover las capacidades de iniciativas orientadas a autoempleo emprendedor.

Objetivo b.7. Establecer programas de educación para fortalecer la vida en comunidad, la conciencia ciudadana, eco sistémica, el cuidado de los espacios públicos, el valor de la asociatividad y el sentido de pertenencia, incluyendo el valor y cuidado del agua, la biodiversidad y el medioambiente, con un enfoque orientado a la acción local.

---

[35] Según el concepto de adecuación cultural, definido en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11, "Derecho a una vivienda adecuada" y la Observación N°4 (ONU, 1996).

[36] Saneamiento se refiere a: Sistema de Alcantarillado (red o solución particular) y Tratamiento.

[37] La Calidad hace referencia a infraestructura, equipamiento, dotación y personal, resolutividad, entre otras.

[38] Especializada se refiere a la dotación de especialistas en función de las características epidemiológicas específicas de la región.

[39] Extraído desde el Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, Pueblos indígenas, Políticas Sectoriales, p. 175.

Objetivo b.8. Incorporar programas educativos complementarios, para niños y niñas que viven en ruralidad o en zonas de difícil acceso y, también para aquellas familias cuya opción no es una sala cuna o jardín infantil convencional que fortalezcan el rol de la familia como principal educadora de sus hijos e hijas, desde una perspectiva de desarrollo integral pluricultural, como la conformación de acciones educativas y recreativas para fines de semana.

Objetivo b.9. Difundir y poner en valor las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Objetivo b.10. Propiciar el acceso a esparcimiento y el deporte a través del mejoramiento de la infraestructura, programas, y acceso a áreas protegidas, en términos de cobertura y calidad como un elemento sustantivo de la calidad de vida.

Objetivo b.11. Promover el trabajo en redes coordinadas intersectoriales, interinstitucionales y de alianzas público-privadas locales, con el fin de maximizar el impacto de los programas de Educación en los ámbitos formal y no formal, que contribuyan a reconocer las características del entorno físico, construido o natural y su gestión, con el objeto de incentivar el compromiso y participación activa de la ciudadanía en iniciativas que lo protejan y pongan en valor.

Objetivo b.12. Generar y promover incentivos investigación y buenas prácticas, para mejorar la administración de los recursos naturales y las capacidades para identificar oportunidades de mejoramiento de la gestión ambiental del territorio (gestión de residuos domésticos o comunitarios, mantención del paisaje, áreas verdes, manejo sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad), con un énfasis a nivel local y regional.

Objetivo b.13. Propiciar un mayor acceso de los habitantes de zonas rurales a una justicia más oportuna, eficiente y cercana, promoviendo la implementación de medidas que permitan modernizar el Sistema de Justicia de acuerdo a sus necesidades, fomentar la implementación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y facilitar el ejercicio de Derechos y el debido proceso, así como también, contribuir con la Protección de Derechos para garantizar su libre ejercicio y fortalecer la Seguridad Ciudadana.

c) ACCESO A SERVICIOS SOCIALES Y AL TRABAJO ADECUADO

Objetivo c.1. Promover el acceso a servicios sociales en el medio rural reconociendo las particularidades sociodemográficas y territoriales, procurando generar programas e instrumentos capaces de satisfacer las necesidades particulares de la población rural en condiciones de vulnerabilidad social, principalmente mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y personas con capacidades especiales.

Objetivo c.2. Fortalecer y articular programas e instrumentos que permitan enfrentar las principales barreras que limitan el acceso al mundo del trabajo de grupos de población que requieren una atención prioritaria, en particular mujeres, jóvenes,

adultos mayores y personas con capacidades especiales y otros grupos, disminuyendo las brechas que dificultan su desarrollo.

d) CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD FÍSICA

Objetivo d.1. Desarrollar infraestructura de conectividad[40] entre centros poblados intermedios, pequeños, cabeceras comunales o inferiores, zonas aisladas y extremas con el propósito de facilitar la interacción espacial de la población rural con su entorno inmediato y con el sistema urbano-regional de centros poblados, usando criterios de accesibilidad del transporte en la definición de la infraestructura, como también incorporando principios de mitigación de externalidades.

Objetivo d.2. Mejorar y ampliar la cobertura de los sistemas e instrumentos de gestión del transporte público, para instar porque existan servicios que contribuyan a optimizar los desplazamientos de la población en el territorio rural.

Objetivo d.3. Reducir las brechas y mejorar la conectividad de las telecomunicaciones, instando por aumentar la cobertura sobre todo en áreas de bajos ingresos que no son atendidas, fijando las componentes del sistema, así como sus características y estándares mínimos tanto en calidad y cobertura, así como también la diversidad de oferentes.

[40] La infraestructura de conectividad se refiere a la infraestructura vial, ferroviaria, aérea, marítima, o fluvial y lacustre.

4.3. Sustentabilidad Medio Ambiental del Territorio Rural

4.3.1. Elementos Contextuales

Chile posee un patrimonio natural abundante y diverso sustentado en su biodiversidad, sus espacios naturales, sus formaciones geológicas, sus áreas protegidas y los servicios ecosistémicos que ellos proveen. No obstante, este patrimonio aún no es lo suficientemente comprendido y valorado como un activo distintivo para el desarrollo sustentable del país.

La economía del país tiene un componente muy importante basado en la extracción de recursos naturales, los cuales son, al mismo tiempo, un elemento estructural mayor del medio rural. La sustentabilidad del medio rural está, de hecho, fuertemente influenciada por el tipo de relación que las actividades económicas y de otro tipo establezcan con el patrimonio natural y la biodiversidad, de los cuales dependemos. En tal sentido, el país debe transitar decididamente hacia un desarrollo económico que internalice la sustentabilidad de los recursos naturales y biodiversidad como un principio y compromiso trans-generacional.

Chile está inserto en un contexto global, y que, en dicho contexto, los países se organizan a través de los grandes foros internacionales para abordar colaborativamente la búsqueda de acuerdos y soluciones que les permitan enfrentar con mayor eficacia el impacto del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación de la tierra y la sequía, entre otros.[41] Estas problemáticas no son sólo de carácter ambiental o ecológico sino que repercuten claramente en las dimensiones social y económica, afectando los medios de subsistencia y la calidad de vida de las poblaciones. Nuestro país no está ajeno a estos fenómenos ambientales y, por tal motivo, colabora, en lo que le corresponde, a la búsqueda de soluciones globales y, además, enfrenta con decisión las manifestaciones que tales problemáticas ambientales tienen en el territorio nacional. Al respecto, cabe mencionar que el medio rural, que representa en términos de superficie cerca del 90% del país, es particularmente sensible a los fenómenos ambientales mencionados y, por ende, su gestión debe necesariamente abordarse desde una perspectiva fundada transversalmente en la sustentabilidad del territorio rural, propósito plenamente recogido por la presente política.

Esta Política considera la sustentabilidad ambiental como un factor constitutivo indisociable del bienestar de la sociedad y del desarrollo rural y, en consecuencia, reconoce y valora la calidad y el potencial de los activos naturales y los ecosistemas, promoviendo su resguardo y gestión dentro de los límites de su funcionamiento.

[41] Cabe destacar en esta materia, que Chile ha suscrito a los objetivos y metas de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Asimismo, las iniciativas que se desarrollen en el marco de esta Política o integren las materias de esta Política deberán, cuando sea pertinente, incorporar acciones asociadas a la gestión de los pasivos ambientales de los territorios rurales.

Asimismo, para enfrentar convenientemente los importantes desafíos planteados, es preciso incrementar la conciencia pública y el conocimiento sobre el valor ecosistémico, económico y social de los recursos naturales y la biodiversidad en las comunas rurales, mixtas o intermedias, y urbanas. Para materializar esta premisa marco, la Política aborda la sustentabilidad ambiental de los territorios rurales, a partir de tres lineamientos específicos.

4.3.2. Lineamientos Especīficos

1. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de las áreas protegidas y de soporte y protección de ecosistemas sub-representados

   Nuestras áreas protegidas terrestres y costero-marinas, en virtud de su reconocido y rico patrimonio natural y biodiversidad, constituyen un legado y una responsabilidad intergeneracional y un motivo de orgullo. Hablamos aquí de áreas plenamente insertas en el territorio nacional y regional, las cuales, manejadas en acuerdo a sus restricciones naturales y legales, dinamizan las economías locales y crean un fuerte vínculo con la población, marcando identitaria y geográficamente los espacios rurales y periurbanos del país. Hoy en día a estos espacios se les reconoce, además, otras funcionalidades tales como la provisión de servicios ecosistémicos,[42] fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de la población. Para asegurar la provisión de estos servicios es necesario resguardar la integridad ecológica de las áreas protegidas, lo cual requiere fortalecer las capacidades de gestión a fin de lograr su protección efectiva. Asimismo, el sistema de áreas protegidas del país debe ampliar su protección hacia aquellos ecosistemas aún sub-representados en los ambientes terrestres y acuáticos. Al mismo tiempo, a fin de asegurar la conectividad espacial y funcional de la biodiversidad, es preciso extender los esfuerzos de conservación, restauración y uso sustentable en territorios y paisajes más amplios y diversos, generando áreas de soporte que complementen el rol de las áreas protegidas, tejiendo así una infraestructura natural o verde acorde a los requerimientos y necesidades de los territorios y sus habitantes. La Política Nacional de Desarrollo Rural reconoce el valor de estos espacios e impulsa el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los mismos, a fin de resguardar el patrimonio natural y asegurar la mantención de los servicios ecosistémicos que las poblaciones y los territorios requieren.

2. Reducción y control de las amenazas y presiones antrópicas sobre recursos naturales y biodiversidad y restauración de ecosistemas y suelos degradados

   El país, y sus generaciones presentes y futuras, pierden patrimonio natural por la degradación de los suelos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres, que son la columna vertebral de los territorios rurales y no rurales y el soporte de su desarrollo.

[42] La provisión de agua, el control de las crecidas, la depuración del aire y los suelos, el control de la erosión, la regulación térmica, la regulación del clima local, la mantención de una biodiversidad genética, la recreación, el deporte y la vida sana, el turismo de la naturaleza y otras actividades económicas, se sustentan en el funcionamiento de los ecosistemas.

Este empobrecimiento implica también un daño a la capacidad de provisión de servicios ecosistémicos, afectando severamente las condiciones de vida de las comunidades locales de los territorios ambiental y socialmente más vulnerables, y de la población, en general. La degradación obedece a razones históricas y actuales. Entre éstas se destacan, por ejemplo, la sobreutilización de recursos hídricos en diversas cuencas del país, las extracciones de áridos no controladas, la intervención y el uso del espacio de cauces, quebradas, zonas ribereñas y bordes costeros sin una adecuada planificación, la ocurrencia de incendios forestales principalmente durante el periodo estival, la aparición de especies exóticas invasoras y artificialización [43] *del uso del territorio en desmedro de los sistemas naturales. Asimismo, destaca la ausencia de una gestión territorial más integrada de los recursos naturales, que considere las potencialidades y los límites inherentes a un adecuado funcionamiento de los ecosistemas, los suelos y de los riesgos asociados a una intervención no regulada.*

El impulso dado por la Ley General de Bases del Medio Ambiente a la protección de los recursos naturales ha significado un claro avance para el país en el resguardo de su patrimonio natural, sin embargo, es necesario avanzar aún más en la inclusión de los criterios y estándares de sustentabilidad ambiental en las actividades productivas y en la consideración de objetivos ambientales en la ordenación del territorio, a fin de aminorar amenazas y presiones sobre los recursos naturales y la biodiversidad.[44] *Esto es así por cuanto, los sistemas naturales, superados ciertos umbrales de presión, arriesgan entrar en un espiral creciente de degradación. De hecho, numerosos ecosistemas del país, dentro y fuera de las áreas protegidas, requieren, además de un retiro y control de amenazas y presiones, de una restauración activa a través de intervenciones debidamente diseñadas e implementadas para recuperar sus atributos a un nivel aceptable de un punto de vista ecológico, social y económico.*

La presente Política, coherente con la Ley de Bases de Medio Ambiente y la Evaluación Ambiental Estratégica asume que el bienestar de la población y el desarrollo rural están profundamente vinculados al cuidado de los elementos del territorio físico (cauces, quebradas, zonas ribereñas, bordes costeros, suelo, etc.), del patrimonio natural y de la biodiversidad , en equilibrio con el desarrollo económico y social, impulsando una valorización de estas componentes en el contexto de la planificación y la gestión territorial y asumiendo un rol activo frente a la problemática de pérdida y degradación de los ecosistemas y el suelo, a fin de reducirla e idealmente revertirla.

3. Incremento de las capacidades de adaptación para enfrentar los efectos adversos del cambio climático sobre las poblaciones, ecosistemas e infraestructura

[43] La intensificación del uso del territorio se puede expresar en un gradiente que va desde una máxima naturalidad, en la cual prácticamente no existe impronta de elementos artificiales, como es el caso de una Reserva de Zonas Vírgenes, hacia condiciones donde los atributos naturales y la provisión de servicios ecosistémicos disminuyen o van siendo eliminados o sustituidos por elementos artificiales, de manera parcial o incluso total, como suele ocurrir en muchas zonas industriales. El uso del territorio puede desarrollarse con mayor sustentabilidad en la medida que se posibilite la expresión, mantención y el funcionamiento de los ecosistemas dentro de rangos ecológicamente adecuados.

[44] En tal sentido, la modificación a la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (enero 2010, N°20.417), incorpora el instrumento de gestión ambiental denominado Evaluación Ambiental Estratégica, señalando que se deberá considerar de manera temprana objetivos y efectos ambientales, así como criterios de desarrollo sustentable en el diseño de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Zonificaciones del Borde Costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen.

Chile es un país vulnerable al cambio climático. De hecho este fenómeno está ya afectando a nuestra población rural y al habitante urbano de una manera evidente, provocando severos trastornos obtención de los medios de subsistencia y, por ende, en la calidad de vida de la población más vulnerable. Las diversas actividades productivas y no productivas, y la infraestructura que les está asociada, también se ven afectadas en mayor o menor grado, por las sequías, las heladas o las inundaciones y, en general por, la exacerbación de los riesgos de eventos climáticos extremos. Los ecosistemas y especies también son vulnerables a este fenómeno, presentando capacidades disímiles de respuesta frente al estrés climático, dependiendo de su estado de salud y de condiciones intrínsecas vinculadas a su biología y externas relacionadas con la presión del entorno. No obstante, la gestión sustentable de los ecosistemas, su protección y restauración constituyen mecanismos esenciales para la adaptación al cambio climático, toda vez que contribuyen a atenuar la severidad de los impactos y a regular ciclos naturales, reduciendo los perjuicios sobre las poblaciones locales, sobre la infraestructura y sobre las propias actividades económicas.

Las tendencias globales y nacionales deben suscitar nuestra reacción oportuna y pertinente. En dicho sentido, una Política Nacional de Desarrollo Rural, en sintonía con las Políticas Nacionales de Cambio Climático,[45] *no puede sino hacerse cargo de impulsar un mayor desarrollo de las capacidades de adaptación del país para enfrentar el cambio climático, atenuar sus consecuencias negativas y aprovechar sustentablemente las eventuales oportunidades de beneficios que pudieren también presentarse. Al mismo tiempo es necesario tender hacia una economía baja en carbono, y de este modo contribuir a la mitigación del cambio climático.*

4.3.3. Ejes del ámbito y Objetivos Específicos

a) BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Objetivo a.1. Reconocer la biodiversidad, los ecosistemas y los servicios ecosistémicos como activos ambientales de los territorios rurales del país, los cuales aportan de manera esencial al bienestar de las poblaciones locales y de la sociedad en su conjunto y contribuyen, además, a reducir el riesgo y los impactos ocasionados por eventos naturales extremos y/o exacerbados por el cambio climático.

Objetivo a.2. Impulsar la investigación y monitoreo[46] de la biodiversidad y del funcionamiento y características de los elementos que componen los ecosistemas, particularmente de cauces, quebradas y bordes costeros para incrementar los conocimientos y mejorar la gestión en su protección y uso sustentable.

[45] El país ha venido avanzando decididamente en el desarrollo de una serie de Planes y Estrategias de Cambio Climático. Es así como en 2006 el Comité de Ministros de CONAMA aprobó la Estrategia Nacional de Cambio Climático. En 2008, se aprobó el Plan Nacional de Cambio Climático 2008.2012, y con él, se dio un fuerte impulso a la temática de adaptación a través de un trabajo sostenido para la elaboración de un Plan Nacional de adaptación y de 9 Planes de adaptación Sectoriales. A la fecha se cuenta con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan de Adaptación del Sector Silvo-agropecuario; el Plan de Adaptación del Sector de Pesca y Acuicultura y el Plan de adaptación del Sector Biodiversidad. Se encuentra en desarrollo el Plan de Adaptación para el Sector Ciudades, y planificados los del Sector Salud, Infraestructura, Energía, Recursos hídricos, Energía y Turismo.

[46] El monitoreo se entiende en el marco de una red institucional y de información que considera los aspectos hidro-climáticos y ecológicos.

Objetivo a.3. Revertir la pérdida de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos en el ámbito rural, así como reducir las presiones sobre ellos, a través de estrategias e instrumentos[47] para la protección, restauración, reparación, remediación y mitigación, para la gestión integrada y sustentable del territorio.

Objetivo a.4. Reforzar la protección de la biodiversidad y de los elementos que componen los ecosistemas del territorio, en el proceso de ordenamiento y planificación del territorio rural, y en los marcos regulatorios de protección, potenciando, además, las capacidades de gestión de la biodiversidad dentro y fuera de las áreas protegidas.

Objetivo a.5. Identificar y caracterizar los paisajes naturales y semi-naturales de Chile, definiendo objetivos de calidad paisajística, reconociendo e integrando el paisaje en las políticas de alcance territorial y cultural, y en actividades productivas como el turismo sustentable, e informando y sensibilizando al público sobre el valor y el resguardo del mismo.

Objetivo a.6. Promover el acceso y garantizar la protección de los recursos genéticos[48] que resguarde el patrimonio natural del país.

b) EL SISTEMA HĪDRICO Y ECOSISTEMAS ACUĀTICOS[49]

Objetivo b.1. Promover una institucionalidad que logre la adecuada e integral gestión integral a nivel de cuenca de los ecosistemas acuáticos y recursos hídricos, incluidos los glaciares, las aguas superficiales y subterráneas, considerando sus características específicas, mediante el fortalecimiento de las instituciones del Estado en materia de planificación, gestión y fiscalización, dotada de las facultades de resolución de conflictos socio-ambientales y económicos entre distintos usuarios de los recursos.[50]

Objetivo b.2. Fortalecer y fomentar la gestión integral del recurso hídrico, incluidos los glaciares, las aguas superficiales y subterráneas, y el borde costero, promoviendo instrumentos de planificación y gestión que contribuyan a orientar las decisiones públicas y privadas, garantizando prioritariamente el consumo humano, la conservación y uso sustentable de los ecosistemas acuáticos, y con respeto a los usos consuetudinarios.

Objetivo b.3. Fortalecer las organizaciones de usuarios, propiciando un marco legal que asegure la equidad y regulación en el acceso y uso del recurso hídrico, sus servicios

---

47 Estrategias e instrumentos considera planes tales como recuperación, conservación y gestión de especies amenazadas, adaptación al cambio climático, entre otros de similar naturaleza.

48 Se refiere a compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos en forma justa y equitativa, que comprende acceder adecuadamente a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre dichos recursos y tecnologías y, mediante una financiación apropiada, contribuyendo así a la conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de sus componentes.

49 Ecosistema Acuático: Corresponde a un ecosistema dentro de un cuerpo de agua, donde habitan comunidades que interactúan entre ellas y que dependen de recurso agua. Se pueden distinguir ecosistemas acuáticos continentales y marinos. En Chile se presentan diferentes tipos de ecosistemas acuáticos continentales, distribuidos latitudinalmente y altitudinalmente y entre los que cuentan, lagos, lagunas, ríos y humedales. Entre los humedales más significativos presentes en el territorio, están las vegas, bofedales, salares, lagunas costeras, marismas, turberas, hualves y menocos.

50 Ver Evaluación de Desempeño Ambiental OCDE 2016.

ecosistémicos y ambientales, mejorando la gestión, los sistemas de información, distribución y control, e incentivando la regularización de los derechos de aprovechamiento de agua en el contexto de dicho marco jurídico.

Objetivo b.4. Integrar criterios ambientales en los mecanismos de incentivo y medidas para el fomento y modernización de los sistemas de regadío, drenaje *y* posibles recargas de acuíferos, vía infiltración con aguas residuales tratadas.

Objetivo b.5. Generar conocimiento sobre los ecosistemas y promover la investigación e innovación tecnológica para, entre otros, identificar y usar de manera más sustentable, accesible y equitativa entre los actores, las fuentes de recursos hídricos actuales y potenciales. Vincular, la conservación y manejo de los ecosistemas acuáticos, con las necesidades de seguridad del agua para el ser humano y sus actividades, mediante el resguardo de caudales ecológicos, disminución de la contaminación, restauración, y la aplicación de criterios ambientales para mantener la biodiversidad.

Objetivo b.6. Diseñar e implementar un sistema de Monitoreo de los Ecosistemas Acuáticos, considerando los efectos del cambio climático y sus consecuencias ambientales, así como sistemas de alerta temprana para la conservación y uso sustentable del agua y de sus servicios ecosistémicos derivados.

Objetivo b.7. Revertir y/o prevenir la sobreasignación y sobreexplotación del recurso hídrico, incluidos los glaciares, las aguas superficiales y subterráneas, y sus consecuencias negativas sobre los ecosistemas y comunidades que dependen de éstos en el ambiente rural.

Objetivo b.8. Ampliar y fortalecer programas de agua potable y saneamiento rural, basados en una normativa adecuada al medio rural, tomando en consideración que Chile ratificó el Derecho Humano al agua potable y al saneamiento.

c) RECURSO SUELO

Objetivo c.1. Utilizar la evaluación del potencial del territorio y su capacidad de carga para, por una parte, definir sobre la base de estos criterios, la planificación y ordenamiento territorial de distinto nivel, según los ámbitos de acción y atribuciones que sean establecidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y, por otra, optimizar el manejo sustentable de recursos naturales y reducir los impactos ambientales.

Objetivo c.2. Fortalecer y generar instrumentos de restauración, conservación y uso sustentable de los suelos, reconociendo su valor ecosistémico.

Objetivo c.3. Fortalecer y actualizar el catastro y la información de la condición de los suelos y los cambios en su uso a través de levantamientos de información de terreno, técnicas satelitales y sistemas de información geográfica.

Objetivo c.4. Desarrollar medidas –estrategias, planes, programas, instrumentos, prácticas y tecnologías sustentables- que aborden y limiten el avance de la desertificación en el ámbito rural del país.

d) PASIVOS AMBIENTALES

Objetivo d.1. Catastrar y evaluar los pasivos ambientales actuales o potenciales[51] que puedan afectar la salud y el medio ambiente, para prevenir, gestionar el riesgo, efectuar las acciones de remediación, y explorar oportunidades de valorización.

Objetivo d.2. Inventariar e impulsar el empleo de sitios de disposición final de residuos, incluyendo una evaluación de las instalaciones y el cumplimiento de estándares reglamentarios, y explorando oportunidades de valorización, especialmente de residuos orgánicos.

Objetivo d.3. Desarrollar una estrategia de restauración ambiental de ecosistemas acuáticos superficiales o subterráneos degradados o sobre-explotados en comunidades rurales, particularmente expuestas a las presiones derivadas de la actividad productiva y de efectos negativos del cambio climático.

e) CAMBIO CLIMÁTICO

Objetivo e.1. Fortalecer las capacidades de gestión del cambio climático (humanas, logísticas y materiales) y aquellas relativas a investigación y generación de conocimiento, en los niveles regional y local, para la incorporación de la temática de mitigación y adaptación al cambio climático y el desarrollo de innovaciones tecnológicas respetuosas del medio ambiente.

Objetivo e.2. Reconocer e impulsar las acciones de mitigación para el logro de los compromisos internacionales que ha adquirido Chile a través de una mayor eficiencia energética, el uso de energías renovables, la mitigación en el sector silvo-agropecuario, el empleo de tecnologías limpias, u otras medidas, que permitan reducir la huella de carbono, como una vía de desarrollo sustentable para las comunidades rurales.

Objetivo e.3. Identificar las áreas rurales vulnerables al cambio climático, impulsando en ellas, con apoyo de nivel regional y municipal, mecanismos coordinados y eficientes de adaptación, adecuados a la realidad local, y medidas para la prevención y reducción de riesgo de desastres climáticos, incluyendo soluciones basadas en ecosistemas y el empleo de sistemas de alerta temprana y de ayuda a la toma de decisiones.

f) RIESGOS NATURALES Y ANTRÓPICOS

Objetivo f.1. Identificar las áreas rurales vulnerables a riesgos naturales y antrópicos, analizando su grado de exposición y promoviendo medidas que permitan la prevención y reducción del riesgo, con el objetivo explícito de aumentar la seguridad humana, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sustentable. Se deberá promover prácticas de preparación, respuesta y recuperación, en caso de la ocurrencia de desastres.

---

[51] Se refiere a los residuos generados por la actividad antrópica, que pudieran convertirse en pasivos por su inadecuado tratamiento, procurando no intensificar el daño en zonas saturadas y latentes.

4.4. Cultura, Identidad y Género en la Ruralidad

4.4.1. Elementos Contextuales

Poner en valor el mundo rural implica considerar el valor de la cultura y las identidades presentes en los territorios rurales y, desde esta perspectiva, la identidad se configura como un relato colectivo, como una construcción social que se va reelaborando constantemente, de acuerdo a las semejanzas y diferencias con "otros". La identidad es al mismo tiempo, una forma de asimilarnos a algo o alguien, pero también de reclamar distinción y poner en la mesa aquello que nos hace únicos y particulares, es dinámica, es acerca de lo que somos, pero sobre todo, de qué queremos ser o cómo queremos ser vistos.

La identidad es un proceso continuo, que está en permanente transformación y que se va construyendo en la medida que reconozco y en que también me reconozco en ellos. En este sentido el rol de Estado toma gran relevancia, ya que a través de su relación con los ciudadanos y la implementación de sus políticas públicas hará manifiesta la forma en que se relaciona y en que mira la ruralidad.

A partir de esto, es necesario valorar los aspectos propios y distintivos del mundo rural que representan una realidad dinámica y generadora tanto de aspectos culturales que se han mantenido a lo largo de los años, como de nuevas manifestaciones culturales.[52]

El mundo rural cuenta con un patrimonio cultural escasamente explorado más allá de lo étnico, que actualmente cuenta con importantes desafíos propios del mundo contemporáneo, de la interculturalidad y multiculturalidad. En este contexto, esta Política plantea acercarse a este acervo con el propósito de protegerlo y ponerlo en valor.

Lo rural ha sido y es un componente de identidad de nuestro país. Nuestro pasado es eminentemente rural, con una población que migró hacia la ciudad trayendo consigo elementos identitarios que sirvieron como sustento para nuevas expresiones y para la construcción de lo que hoy se podría describir como nuestra identidad nacional.

En materias de patrimonio se busca identificar y recuperar el patrimonio natural y cultural, promoviendo la responsabilidad de los ciudadanos respecto a su resguardo y puesta en valor, donde el Estado juega un rol clave en su promoción a través de la planificación, debiendo establecer estándares territoriales e identitarios pertinentes en materia de

---

[52] Lo descrito es coincidente con la Política Cultural 2011-2016 (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2011), que establece tres ejes ordenadores de dicha política: "(i) Promoción de las Artes; (ii) Participación y (iii) Patrimonio. A la vez este tercer eje identifica tres grandes líneas de acción que son: (a) Resguardo del Patrimonio Cultural Material; (b) Resguardo del Patrimonio Cultural Inmaterial y (c) Fomentar el Turismo Cultural respetando la Diversidad y la conservación del Patrimonio Cultural de la Nación".

infraestructura, equipamiento, formas de organización del trabajo, la producción, el sentido de lo comunitario y servicios tales como vivienda, salud y educación.

En cuanto a la multiculturalidad, se valora la convivencia de las identidades de cada territorio. Por consiguiente, se concibe integrar la identidad territorial en los instrumentos de planificación territorial y en los planes y programas de desarrollo económico y social.

Cuando hablamos de multiculturalidad estamos hablando también de la riqueza y diversidad de nuestro país. Se trata de poner en valor la identidad de los territorios como dimensión no solo inspiradora del proyecto colectivo, sino esencialmente como el elemento base y dinamizador del proyecto común para el desarrollo rural.

Los beneficios de tener una comunidad orgullosa de su diversidad y empoderada son múltiples y es por este motivo que el fortalecimiento de las identidades en el ámbito de lo rural es relevante y aporta a la consolidación de una ciudadanía activa en distintos niveles, puesto que es una herramienta importante para potenciar el desarrollo no sólo en lo que respecta al crecimiento económico, sino también en términos de calidad de vida y autoestima colectiva.

Desde esta perspectiva, los pueblos originarios son una importante contribución a esta diversidad cultural así como también al desarrollo sustentable de los territorios rurales, especialmente por su estrecha vinculación y respeto por el medio ambiente. Su reconocimiento contribuye a promover un tejido social cada vez más protagonista de su propio proceso de desarrollo, elemento clave para fortalecer y hacer más sustentable el mundo rural.

Por otro lado, es relevante incorporar a la Política de Desarrollo Rural el enfoque de género y de esta forma dar visibilidad y espacio a soluciones que permitan abordar las desigualdades entre hombres y mujeres de territorios rurales. Desde esta perspectiva analizar la realidad rural desde un enfoque de género permitirá elaborar una mirada más profunda sobre los procesos sociales, culturales y económicos de estos territorios, contribuyendo de esta forma a visibilizar a las mujeres rurales, sus potencialidades, demandas y desafíos, de manera de superar las inequidades explicadas por las desigualdades de género existentes en los distintos territorios rurales.

Esta perspectiva es plenamente coincidente con la actual política pública sobre la mujer y la igualdad de género, que a su vez es parte del fundamento de la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, cuya ley fue aprobada en Marzo de 2015.

4.4.2. Lineamientos Específicos

1. Identidad y diversidad como un activo y motor de desarrollo para el mundo rural

   Se deberá promover los aspectos identitarios y culturales, incluyendo la pertenencia a un paisaje rural con características propias. Estos tienen una alta valorización productiva, económica y ambiental, que se sustenta en los atributos locales para generar dinámicas territoriales más sustentables e inclusivas.

2. Valoración de la identidad rural y sus manifestaciones.

   Es necesario poner en valor lo rural y su patrimonio, la riqueza cultural e identitaria, entre cuyos principales aspectos, se identifican el paisaje, las formas de vida, las prácticas productivas, los productos tradicionales y la riqueza arqueológica, entre otros.

3. Pertinencia y eficiencia en las políticas públicas

   Reconocer los recursos propios y particulares del mundo rural, supone construir políticas públicas atingentes a las necesidades reales de las comunidades rurales.

   En efecto, la consideración e inclusión de los aspectos identitarios y culturales en las políticas públicas para el desarrollo rural, debe atender las necesidades de los territorios y sus habitantes, en términos de fomentar la cohesión social, el sentido de pertenencia, y la motivación colectiva y personal en torno a un proyecto común.

4. Género en las políticas, planes, programas y proyectos que intervienen en territorios rurales

   Se hace necesario impulsar la promoción de la participación en igualdad de derechos en las políticas de desarrollo local y regional, a través del fortalecimiento y ampliación de iniciativas orientadas a reducir las brechas y barreras de género mediante la aplicación del principio de equidad social.

   En términos de políticas públicas y a nivel transversal, existe la necesidad de dar un trato diferenciado por género y levantar las necesidades particulares determinadas por la posición de género que detentan hombres y mujeres rurales, que permita alcanzar igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. En territorios rurales esto se traduce en múltiples ámbitos, productivos, sociales, acceso a los servicios, habitabilidad, ambientales y de participación, entre otros.

4.4.3. Ejes del Ámbito y Objetivos Específicos

a) IDENTIDAD

Objetivo a.1. Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica, reconociendo y valorando su diversidad territorial, propendiendo a una agenda de participación e integración que identifique, registre, clasifique, valorice y proteja la cultura, identidad, lengua, tradiciones y valores de la ruralidad, considerándolos en los instrumentos de política pública.

Objetivo a.2. Reconocer y valorar la riqueza de nuestra diversidad geográfica y sociocultural.

Objetivo a.3. Difundir a través de los planes educativos la riqueza de nuestra identidad rural con la finalidad de ponerla en valor y revertir el daño generado por los estereotipos negativos hacia lo rural como ignorante, carente, atrasado.

b) MULTICULTURALIDAD

Objetivo b.1. Garantizar la introducción transversal de la dimensión indígena en las políticas públicas para el mundo rural, para lo cual se estudiarán e implementarán las metodologías y las modificaciones institucionales que hagan posible cumplir con este objetivo. Esto es fundamental para otorgar pertinencia indígena a los planes y programas ministeriales, adecuándolos y flexibilizándolos de acuerdo a las características de cada región y pueblo originario. Reconocer y validar las formas de organización y sistemas tradicionales de utilización de los recursos naturales como formas también válidas de desarrollo y utilización de los recursos.

c) PATRIMONIO

Objetivo c.1. Identificar, valorar, conservar y recuperar el patrimonio tangible e intangible, natural, histórico-artístico, prácticas y costumbres locales y cualquier otra expresión cultural identitaria de valor, mediante procesos y procedimientos que contemplen la participación de las personas y comunidades, fomentando su mantenimiento y desarrollo sustentable.

Objetivo c.2. Promover la responsabilidad de los ciudadanos y organizaciones público privadas respecto del resguardo, mantención, puesta en valor y difusión del patrimonio, donde el Estado es un promotor a través de la planificación e implementación de instrumentos adecuados a la realidad territorial y su gestión.

Objetivo c.3. Establecer e implementar estándares de servicios de infraestructura y vivienda, que involucre un mejoramiento de la calidad de vida, habitabilidad y cohesión social, con pertenencia territorial e identitaria.

Objetivo c.4. Considerar el valor patrimonial de los paisajes y de los elementos naturales en todas las intervenciones que se efectúen en el territorio rural.

Objetivo c.5. Establecer en los Instrumentos de Planificación Territorial correspondientes reglas que velen porque la inserción de nuevas construcciones en sectores patrimoniales no los afecten negativamente y sean coherentes con el entorno natural, la cultura y forma de vida de la comunidad.

Objetivo c.6. Preservar unidades productivas, con sus sistemas de producción y de interacción social entre las personas que la realizan y su estrecha relación con el medio ambiente (cultivos de secano costero, pesca artesanal, pequeña minería, ganadería camélida).

Objetivo c.7. Reconocer la relevancia de algunos alimentos con alto valor patrimonial y nutricional, a través, entre otros, del resguardo genético de semillas como la quínoa, los chichares, la papa, miel, etc.; protegiendo los recursos de la sobreexplotación.

d) ENFOQUE DE GÉNERO

Objetivo d.1. Identificar y reconocer las diferencias de género entre hombres y mujeres de territorios rurales que se transforman en desigualdades.

Objetivo d.2. Incorporar a la toma de decisiones de planificación y ordenamiento territorial el enfoque de género, de manera de contribuir a la superación de las brechas entre hombres y mujeres rurales.

Objetivo d.3. Identificar, rescatar y preservar el patrimonio cultural, prácticas productivas y formas de vida propias de territorios rurales desarrollados por los distintos perfiles de mujeres que habitan la ruralidad.

Objetivo d.4. Identificar y fomentar nuevas prácticas patrimoniales y económicas que se desarrollen en territorios rurales con enfoque de género.

Objetivo d.5. Fomentar la generación de procesos de desarrollo local en territorios rurales con enfoque de género y así promover la participación igualitaria y con equidad en las políticas de desarrollo local.

Objetivo d.6. Promover la generación de programas públicos de fomento del empleo con enfoque de género, como también prácticas de relaciones laborales en las empresas privadas que operan en el mundo rural que permitan un acceso equitativo a las oportunidades laborales para mujeres y hombres, evitando exclusiones y desigualdades.

5. GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO RURAL

5.1. Elementos Contextuales

Esta Política propone mejorar la gobernanza de las áreas rurales, en el marco del nuevo paradigma rural como visión estratégica de desarrollo, a través de una acción coordinada de los instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial, y de inversión, buscando la complementariedad del accionar público en sus distintos niveles, según ámbitos de competencia y en el marco del proceso de descentralización impulsado por el Gobierno, mejorando los procesos de representación y participación de la ciudadanía.

El enfoque territorial integrado de la Política surge como respuesta a que las intervenciones sectoriales tradicionales no han podido adecuarse a la heterogeneidad y potencialidades de los espacios rurales.

Institucionalmente, el país presenta características propias de un Estado centralizado, lo que implica que las funciones estratégicas, propuestas y seguimiento de las políticas y normas se concentran en los Ministerios sectoriales. Al mismo tiempo, la ejecución de estas políticas está liderada por los Servicios Públicos ligados administrativamente a los Ministerios. Este sistema genera que las políticas que impactan en el medio rural estén, generalmente, diseñadas desde arriba hacia abajo, sin suficiente consideración de las características y necesidades de cada territorio (OCDE, 2016). En este contexto, la política propiciará esquemas de administración sectorial transversal y descentralizada, propiciando vínculos bidireccionales entre los niveles nacional, regional y subregional,[53] para la gobernabilidad del territorio rural y, complementariamente, profundizará la participación en los procesos de planificación e implementación de iniciativas de desarrollo.

[53] Existen buenas prácticas de gobernabilidad público-privada a nivel de territorios subregionales, en los cuales se ha potenciado la asociación entre municipios que comparten realidades territoriales equivalentes.

5.2. Lineamientos Específicos

El ámbito de la Gobernanza para el Desarrollo Rural se fundamenta en cuatro lineamientos de política, a saber:

1. Agenda de Descentralización

   La agenda de descentralización impulsada por el gobierno de la Presidenta Bachelet propicia el contexto institucional necesario y adecuado para la implementación de las nuevas políticas nacionales de desarrollo territorial; a saber: las políticas urbana, rural, regional y de ordenamiento territorial. Una estrategia de desarrollo rural para Chile requiere de una institucionalidad descentralizada: con gobiernos regionales y locales que se constituyan en agentes promotores del desarrollo integral de sus territorios; capaces de promover la adecuada coordinación con visión territorial, de y entre las políticas y los programas sectoriales; ser verdaderos impulsores y facilitadores del crecimiento económico, la innovación y el desarrollo del capital humano en concordancia con el acervo del territorio; resguardando la sustentabilidad ambiental de sus ecosistemas y de los recursos naturales allí contenidos; y cuyas decisiones permitan desarrollar los instrumentos necesarios para superar las dificultades y necesidades especiales que presentan los ciudadanos del mundo rural.

2. Fortalecimiento del Sistema Regional de Planificación del Territorio Rural

   La implementación de una estrategia de desarrollo rural para Chile, requiere una institucionalidad descentralizada capaz de coordinar y ejecutar sus políticas y programas. Deberá proporcionar a los Gobiernos Regionales y a los Municipios un marco de referencia de política país que permita orientar el cumplimiento del mandato establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional en materias rurales y ambientales, garantizando con ello, un mejor diseño y aplicación de las políticas regionales en la materia. La estrategia, a desarrollar en articulación con los municipios rurales, integradas y coordinadas entre los múltiples actores, públicos y privados, debe permitir desarrollar los instrumentos necesarios para superar las dificultades y necesidades especiales que presentan los ciudadanos del mundo rural. En forma adicional, las características de los territorios rurales exigen la revisión y adecuación de instrumentos, indicadores y metodologías de asignación de inversiones distintas a las utilizadas para el ámbito urbano, que puedan mejor incorporar la dispersión poblacional, las localidades aisladas y las necesidades específicas del mundo rural.

   Así mismo y, en el marco del ordenamiento territorial, deberá promover el desarrollo rural resguardando establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región. Estas deben reconocer la importancia y valor de los distintos ecosistemas, los servicios ecosistémicos, los recursos naturales, los riesgos naturales y antrópicos, incentivando el uso por múltiples actividades, y orientando un patrón de poblamiento, infraestructuras y actividades productivas que eviten, prevengan, minimicen y resuelvan las externalidades negativas sobre el medio natural, en aspectos como la permeabilidad del terreno, la biodiversidad, su integración al paisaje y considerando el resguardo y restauración de suelo como un bien público. El

impulso de procesos de desarrollo rural, con participación ciudadana, debe propender a establecer un nuevo equilibro entre los requerimientos del crecimiento económico, las necesidades de las comunidades y el respeto y cuidado por el medio ambiente. Con esos propósitos, la Política promueve generar la coordinación institucional para la implementación de un sistema de ordenación y planificación integrada en el ámbito rural, en articulación con el ámbito urbano y en concordancia con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que articule vertical y horizontalmente las políticas públicas, los planes de inversión y los instrumentos aplicables y de incidencia rural.

Esto ha coincidido en nuestro país con el reimpulso que se ha dado al proceso de descentralización de la administración pública, e incluso se puede sostener que este mejor posicionamiento de la planificación regional está íntimamente ligado con los avances que se puedan obtener en materia de fortalecimiento de los órganos territorialmente descentralizados de la administración pública, a través, principalmente, de la transferencia de nuevas competencias. Con la adjudicación de las competencias ampliadas de planificación, los gobiernos regionales se ven confrontados con el desafío de organizar adecuadamente y/o mejorar su capacidad de coordinación para el empleo efectivo de los instrumentos de planificación que constituyen el sistema regional de planificación. Con ello, se promueve la transferencia de competencias, tomando en cuenta el traspaso de servicios relacionados con las tareas de desarrollo productivo e industrial, desarrollo social y humano, y de infraestructura y transporte, correspondiéndole al gobierno regional formular políticas de desarrollo considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales.

3. Incorporación del enfoque de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) en el Desarrollo Rural

Fenómenos como sequías, inundaciones, aluviones, tsunamis, remociones en masa, avalanchas, entre otros, son una constante en nuestra historia como país y en prácticamente todo el territorio nacional, siendo particularmente susceptibles las áreas rurales y su población, debido a su configuración socio-territorial. En efecto, por su condición geográfica y geológica, Chile es especialmente sensible a los riesgos de desastres naturales, siendo periódicamente afectado por episodios que impactan severamente a la población, a los asentamientos humanos e infraestructura, a las actividades productivas y también a los ecosistemas. La variabilidad climática y el cambio climático, sumado muchas veces a un inadecuado uso del suelo, contribuyen a exacerbar la expresión y el impacto de procesos geológicos, meteorológicos e hidrológicos, aumentando su intensidad y generando costos sociales, ambientales y económicos elevados para el país. A su vez, los territorios rurales no están exentos de riesgos de origen antrópico, derivados de las distintas acciones del ser humano sobre la naturaleza, como la contaminación ocasionada en el agua, aire o suelo; la sobreexplotación de recursos; la deforestación; los incendios, accidentes industriales, fallas en infraestructuras, entre otros.

Si bien no es posible evitar la ocurrencia de los desastres naturales o controlar completamente las amenazas de origen antrópico, sí resulta factible reducir los riesgos e impactos que pueden ocasionar. Para ello, en el marco de esta Política, se precisa incorporar el análisis de los riesgos de desastres en las políticas, planes y programas de

desarrollo rural, en los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial regional, comunal e intercomunal, en la zonificación del uso del borde costero, como así también en los planes, programas y proyectos de inversión y desarrollo sectoriales. Del mismo modo, es necesario identificar, coordinar y facilitar la ejecución de aquellas acciones destinadas a minimizar los riesgos antes y durante la ocurrencia de desastres, y a manejar o controlar las situaciones posteriores a los desastres, como por ejemplo, la atención de la emergencia y la reconstrucción o rehabilitación.

Complementariamente, se debe promover la institucionalización de la prevención mediante el desarrollo de las capacidades institucionales a todo nivel, el fortalecimiento de la participación ciudadana e interinstitucional en la gestión del riesgo, y la incorporación de la educación y capacitación -tanto de las comunidades como de los equipos técnicos- para la concientización pública y la promoción de la cultura de la seguridad.

Cabe destacar que nuestro país ha desarrollado una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), liderada por la ONEMI, la cual fue presentada a la Presidenta de la República el 16 de diciembre del 2014, junto a su respectivo Plan Estratégico Nacional (2015-2018). La Política en esta materia se apoya en el Marco de Sendai (2015-2030), referente internacional en materias de riesgo de desastres, y que fuera firmado por Chile en marzo del año 2015. De acuerdo a dicho marco, la Gestión del Riesgo de Desastres debe funcionar desde un enfoque integral y bajo una perspectiva inclusiva, prospectiva y participativa, es decir, integrando a todos los actores relevantes –públicos, privados, académicos y de la sociedad civil- de modo tal de considerar e integrar un enfoque multi-riesgo y de riesgo a los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial de una manera que garantice el desarrollo sustentable. Desde la perspectiva de esta Política esta es una de las formas más importantes de reducir los riesgos de desastres naturales y minimizar las consecuencias negativas sobre la población, su bienestar y desarrollo.

4. Participación Ciudadana

En la medida que se profundiza el proceso de descentralización es posible alcanzar mayores niveles de participación ciudadana, ya que se fortalece el rol de la institucionalidad sub nacional, en este caso, la institucionalidad regional y comunal. Al mismo tiempo y a su vez, el sistema de planificación regional-municipal está correlacionado con un mayor involucramiento de la ciudadanía regional distinguiendo, eso sí, entre la participación ciudadana de la planificación participativa. En el primer caso se asume la participación como un medio tendiente a lograr un mayor empoderamiento de la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, en el marco de una sociedad más inclusiva; en el segundo caso, se la asume como un proceso orientado a mejorar la calidad en el diseño de los instrumentos de planificación regional, haciéndolos más pertinentes con las demandas de la población. [54]

[54] Programa Región Activa, SUBDERE, GTZ, "Sistema Regional de Planificación (SRP); Elementos para su Operacionalización Integral", Documento de Trabajo, Diciembre de 2008.

En este sentido, la participación ciudadana –y por ende indígena- se entenderá "como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomenten la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas." [55]

La Política Nacional toma la debida consideración de las instrucciones para la implementación completa de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, contenidas en el Instructivo Presidencial N° 7, del 06 de Agosto de 2014, y se acoge al espíritu y letra del Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, promulgado en Chile por Decreto N°236 de 2008.

5.3. Ejes del Ámbito y Objetivos Específicos

a) NIVELES DE GOBERNABILIDAD DEL TERRITORIO RURAL

Nacional

Objetivo a.1. Los Ministerios y Servicios Públicos deberán adecuar sus políticas sectoriales, instrumentos y programas específicos, en lo que corresponda respecto de las características de los territorios rurales conforme a esta Política, en articulación con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, y en el marco de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Objetivo a.2. Armonizar y adecuar las normas que regulan las actividades económicas, sociales y ambientales en el medio rural, con el fin de implementar de forma adecuada la Política Nacional de Desarrollo Rural.

Objetivo a.3. La implementación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Rural, como su actualización, estará a cargo de un comité interministerial nacional del territorio.[56] Para ello, contará con una estructura permanente de carácter técnico asesor, responsable del pan de acción y financiamiento para la implementación de esta Política.

Objetivo a.4. Para efectos de aplicación de esta Política, el comité interministerial nacional establecerá las coordinaciones institucionales necesarias para mantener y mejorar el conocimiento de los territorios rurales en sus múltiples dimensiones, a partir de información territorial actualizada y de calidad, en conexión y consistencia con la institucionalidad vigente en esta materia.

---

[55] Instructivo Presidencial N° 7, para la participación ciudadana en la gestión pública, 06 de Agosto de 2014.

[56] En la actualidad esta función la cumple la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT).

Objetivo a.5. Será responsabilidad del comité interministerial nacional, la implementación gradual de la definición territorios rurales propuestos para los efectos de esta Política,[57] en el marco de las definiciones que se establezcan en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Objetivo a.6. Se deberá estudiar y promover la descentralización fiscal implementando nuevas alternativas de financiamiento para la administración Regional y Comunal de los espacios rurales.

Regional

Objetivo a.7. Los Gobiernos Regionales serán responsables de elaborar las estrategias, políticas, planes y/o programas regionales para la implementación de esta Política, asumiendo sus directrices generales, incorporando la participación ciudadana y resguardando la pertinencia territorial, en conjunto con los Municipios que correspondan, Secretarias Regionales Ministeriales y Servicios Públicos Regionales.

Objetivo a.8. Los Gobiernos Regionales en conjunto con un comité interministerial regional del territorio,[58] integrado por las Secretarías Regionales Ministeriales, Servicios Públicos respectivos, y los municipios rurales de la Región, deberán coordinar, monitorear y evaluar la estrategia de implementación de esta Política.

Objetivo a.9. Los Gobiernos Regionales, Ministerios, Servicios Públicos y sus órganos desconcentrados territorialmente,[59] serán los responsables de alcanzar los objetivos propuestos en esta Política, en el marco de sus funciones y atribuciones, a través de la ejecución y o revisión, cuando corresponda, de sus propios programas.

Sub regional

Objetivo a.10. Los Municipios rurales, a través de sus asociaciones territoriales, podrán concurrir al proceso de elaboración de la estrategia de implementación de esta Política en el nivel regional, propiciando la integración de las particularidades de los territorios rurales de la Región, y fórmulas de coordinación y gestión intercomunal para abordar la solución de problemas comunes.

Objetivo a.11. Los Municipios deberán incorporar en sus Planes de Desarrollo Comunal los lineamientos generales de la Política Nacional y de su estrategia de implementación regional, promoviendo su acción en el marco de sus funciones y atribuciones.

Objetivo a.12. Se propiciará la constitución de mesas territoriales público privadas, representativas de los territorios rurales, a fin de abordar desafíos y problemáticas comunes.

[57] Ver Anexo 1, Operacionalización del criterio de ruralidad.

[58] En la actualidad esta función la cumple la Comisión Regional de Ciudad, Vivienda y Territorio (CORECIVYT).

[59] Secretarías Regionales Ministeriales, Direcciones Regionales e Intendencias y Gobernaciones.

b) INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE RIESGOS DE DESASTRES (GRD) EN EL DESARROLLO RURAL

Objetivo b.a. En el marco de los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial regional, de planificación territorial comunal e intercomunal, y de zonificación del uso del borde costero, promover la identificación y análisis de peligros, vulnerabilidad, exposición, y todas las variables que sean necesarias para la evaluación de los riesgos naturales y antrópicos en los territorios rurales, de sus factores subyacentes y derivados territoriales, incluyendo el cambio climático, con énfasis en los efectos que ellos podrían ocasionar sobre los asentamientos humanos, la infraestructura, las actividades productivas y los ecosistemas y servicios que ellos proveen.[60]

Objetivo b.2. Identificar y evaluar aquellas áreas que ameritan protección y/o restauración de infraestructura ecológica para la reducción de los riesgos de desastres como de sus consecuencias negativas sobre los asentamientos humanos, la infraestructura, los servicios ecosistémicos y las actividades productivas.

Objetivo b.3. Fortalecer a los municipios rurales en las competencias para la gestión del riesgo de desastres, propiciando que destinen los recursos necesarios para desarrollar capacidades (de sus equipos técnicos y de las comunidades), a fin de asegurar la organización y la respuesta antes, durante y después de la ocurrencia de un desastre.

Objetivo b.4. Propender a que la planificación, el diseño, el emplazamiento, las tecnologías y la toma de decisiones y acciones de implementación de los proyectos de inversión en los territorios rurales, consideren el análisis de riesgos de desastres y, en virtud de ello, incorporen medidas y acciones de preparación, prevención y mitigación, así como las de respuesta y recuperación posterior a un evento desastroso (es decir, atender todas las fases del ciclo de manejo del riesgo); y del mismo modo identificar acciones y las coordinaciones interinstitucionales que se requieran para el mismo fin para reducirlo o controlarlo.

c) PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

Objetivo c.1. Propender la generación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales y gremiales, validando su representatividad formal para la gobernanza del medio rural, promoviendo su participación en los procesos de formulación y diseño de políticas públicas, como también involucrándoles en su implementación.

Objetivo c.2. Incentivar rendición de cuentas y la transparencia activa del sector público, y establecer mecanismos adecuados de participación ciudadana e información en todo el proceso de formulación, diseño e implementación de las políticas públicas.

60 En las evaluaciones de los factores de riesgo del territorio es pertinente considerar las Guías técnicas para la incorporación de los factores subyacentes del riesgo, que hayan sido elaboradas por los organismos pertinentes en el marco del Plan Estratégico Nacional (2015-2018), de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.

d) SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Objetivo d.1. El seguimiento de los instrumentos de la Política se realizará mediante indicadores específicos al menos de gasto, cobertura, resultado e impacto y de su evolución en el tiempo.

Objetivo d.2. Los Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales y Municipalidades, serán los responsables de entregar la información solicitada, tanto de gasto como de indicadores acordados, para poder realizar el seguimiento necesario a la Política en sus distintos niveles: Nacional, Regional y Subregional.

Objetivo d.3. En el marco de la transparencia y rendición de cuentas, la información resultante del seguimiento y monitoreo será publicada en una página web del comité interministerial nacional del territorio, y se promoverá su difusión con las instituciones públicas involucradas.

ANEXOS

Anexo1 – Operacionalización del criterio de ruralidad

La Política Nacional de Desarrollo Rural entenderá por "territorio rural", en concordancia con lo señalado en el punto 1.4.2 de este documento, aquel que se genera por la dinámica de las interrelaciones entre las personas, la actividad económica y los recursos naturales, caracterizado principalmente por su poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 habitantes por km^2, con una población máxima de 50.000 habitantes cuya unidad básica de organización y de referencia es la comuna.

Para clasificar las comunas rurales, mixtas, y urbanas de Chile, se realiza un análisis de la densidad de población a nivel de distrito censal[61] y luego se agrega a nivel de comuna, proponiéndose tres categorías:

1. Comuna predominantemente rural: donde el 50% o más de la población, vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km^2.

2. Comuna mixta: donde entre el 15%y el 49% de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km^2.

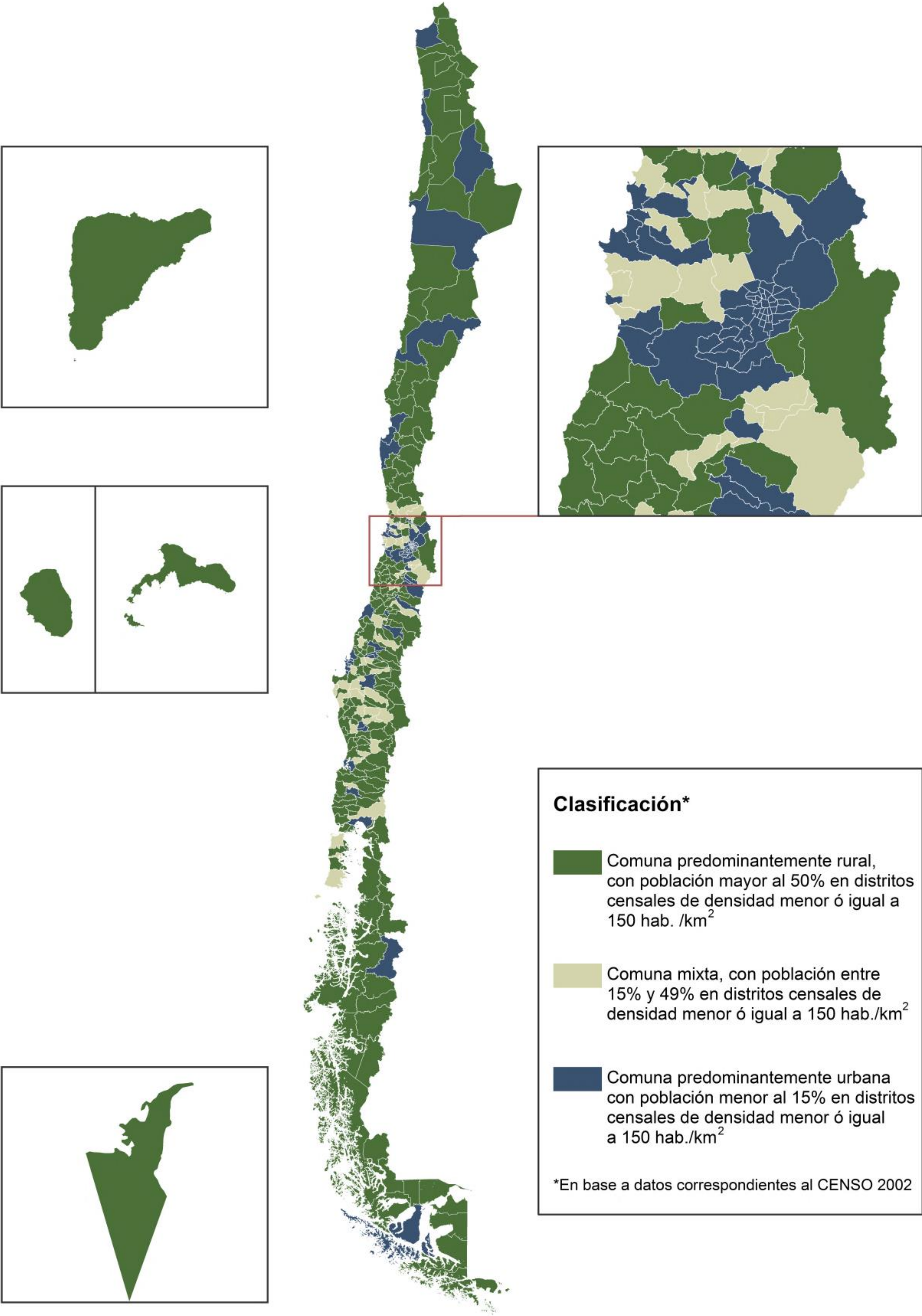
3. Comuna predominantemente urbana: donde menos del 15% de la población, vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km^2. Se incorporan a esta categoría, además del criterio de población máxima, las comunas que son capitales regionales.

El país se divide en quince unidades territoriales menores llamadas Regiones, las regiones se dividen, a su vez, en provincias, y éstas finalmente se dividen en comunas (Capítulo IV de la Constitución Política).

---

[61] El distrito censal es la unidad básica al interior de la comuna utilizada por INE con fines estadísticos

FIG. N°1: Ruralidad por comuna aplicando el criterio propuesto por OCDE



Anexo 2 - Glosario

Actividad Económica: Aquella que tiende a incrementar la capacidad productiva de bienes y servicios de una economía, para satisfacer las necesidades humanas en un período de tiempo (Términos Económicos de Uso Habitual. Ed. Universitaria).

Biodiversidad: Es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marino y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

Bioseguridad o Diversidad Biológica: es la variabilidad de organismos vivos, que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas.

Densidad Poblacional: Es la relación entre la cantidad de población en un territorio y la extensión de éste. Para el cálculo de la densidad se considera la metodología OCDE basada en distritos censales.

Desarrollo Sustentable: De acuerdo a la Ley 19300 sobre Bases Generales del medio Ambiente, se refiere al proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras. Esta definición es afín a la propuesta por ONU que alude a "satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades. Concilia los tres ejes fundamentales de la sustentabilidad: lo económico, lo ecológico y lo social". *Informe Brundtland* (1987) por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo para la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para efectos de esta Política, se entenderá como sinónimo de Desarrollo Sustentable.

Ecosistemas: es un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.

Multiculturalidad: refiere a la existencia de muchos grupos sociales con identidades e intereses colectivos de diversa índole.

Recursos Naturales: Los componentes del medio ambiente susceptibles de ser utilizados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades o interés espirituales, culturales, sociales y económicos.

Servicios Ecosistémicos: Beneficios que las poblaciones humanas obtienen de los ecosistemas (EMA, 2005).

Situación de pobreza por ingresos: Corresponde a la situación de personas que forman parte de hogares cuyo ingreso total mensual es inferior a la "línea de pobreza por persona equivalente", o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias en ese mismo período, de acuerdo al número de integrantes del hogar.

Situación de pobreza extrema por ingresos: Corresponde a la situación de personas que forman parte de hogares cuyo ingreso total mensual es inferior a la "línea de pobreza extrema por persona equivalente", o ingreso mínimo establecido de acuerdo al número de integrantes del hogar y que corresponde a 2/3 del valor de la línea de pobreza.

Situación de pobreza multidimensional: Corresponde a la situación de personas que forman parte de hogares que no logran alcanzar condiciones adecuadas de vida en un conjunto de cinco dimensiones relevantes del bienestar, entre las que se incluye: (1) Educación; (2) Salud; (3) Trabajo y Seguridad Social; (4) Vivienda y Entorno; y, (5) Redes y Cohesión Social. Dichas condiciones son observadas a través de un conjunto ponderado de 15 indicadores (tres por cada dimensión) con los que se identifican carencias en los hogares. Los hogares que acumulan un 22,5% ó más de carencias se encuentran en situación de pobreza multidimensional.

Bibliografía citada

CNDU (2015), "Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana". Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Informe Final, Santiago, mayo 2015.

CONAMA (2009), *Política Nacional para la Gestión de Sitios con Potencial Presencia de Contaminantes*. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Santiago, 2009.

Ministerio de Desarrollo Social (2015), "Pueblos Originarios. Encuesta CASEN 2013". Santiago, 2015.

OCDE (2016), *Estudios de Política Rural: Chile*, Publicado por SUBDERE, Santiago, 2016. Corresponde a una versión traducida al español de la publicación original bajo el título *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*, OECD Publishing, Paris, 2014.

OCDE (2014), *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*. OECD Publishing, Paris, 2014. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-en

OCDE (2009), *OECD Territorial Reviews, Chile*. OECD Publishing, Paris, 2009.

OCDE (2006), *Rural Policy Reviews, The New Rural Paradigm; Policies and Governance*. OECD Publishing, Paris, 2006.

OCDE – CEPAL (2016), *Evaluaciones de Desempeño Ambiental: Chile*. Naciones Unidas, Santiago, 2016. Disponible en: http://www.dga.cl/Documents/Evaluaciones_desempeno_ambiental_Chile_2016_segun_OCDE.pdf

ONU (1996), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas, 1996.

PNUD (2008), *Desarrollo humano en Chile rural*. Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo, Santiago, 2008.

Soto Núñez, Sergio (2014), "Dinámica Económica de los Hogares Agrícolas en Chile". Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura, Santiago, agosto 2014. Disponible en: http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1407787598Hogaresagr%C3%ADcolas2014.pdf

SUBDERE - GTZ (2008), "Sistema Regional de Planificación (SRP); Elementos para su Operacionalización Integral". Programa Región Activa, Documento de Trabajo, diciembre 2008.

World Economic Forum (2015), "The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition". World Economic Forum, 2015.



Gobierno
de Chile